

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Dynamiques locales

La sécurité à l'épreuve du territoire

Conditions de publication

Les Cahiers de la sécurité intérieure publient des articles, des débats et des notices bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité intérieure et de ses acteurs.

Les propositions d'articles doivent être adressées à la rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.

Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue :

19 rue Péclet, 75015 Paris. Tél. : 01 53 68 20 48/49
csi.ihesi@interieur.gouv.fr Fax : 01 45 30 50 71

© Paris, 2002

ISSN : 1150-1634

N° de commission paritaire : 2 325 AD

Les articles publiés dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure* ne représentent pas une opinion de l'IHESI et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Dynamiques locales

La sécurité à l'épreuve du territoire

Présentation

■ Anne WUILLEUMIER	5
--------------------------	---

Dossier

Point de vue : Y aura-t-il des élections cette année?

Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique

■ Jérôme FERRET	7
-----------------------	---

Des pratiques locales de sécurité hybrides. Le cas de la Russie

■ Anne LE HUÉROU	19
------------------------	----

Community policing et restauration du lien social.

Politiques locales de sécurité aux États-Unis et en France

■ Jacques DONZELOT, Anne WYVEKENS	43
---	----

Contrats locaux de sécurité.

La montée en puissance de la prévention situationnelle

■ Franck SINA	73
---------------------	----

La police à l'épreuve du local. Enjeux internes et mise en œuvre

de la police de proximité sur deux sites

■ Catherine GORGEON	101
---------------------------	-----

Le « social » comme source et comme enjeu

de la prévention des risques

■ Dominique PÉCAUD	127
--------------------------	-----

La production de sécurité dans les territoires ruraux français

■ François DIEU	149
-----------------------	-----

Quand les maires s'en remettent aux experts.

Une analyse des liens entre les cabinets

de conseil en sécurité et les maires

■ Jean-Paul BUFFAT, Tanguy LE GOFF	169
--	-----

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

■ <i>Frédéric OCQUETEAU, Emmanuel TAÏEB,</i> <i>Xavier CRETTEZ, Anne WUILLEUMIER</i>	197
ABSTRACTS	211
ONT CONTRIBUÉ	215
INDEX DES AUTEURS	217
INDEX DES NOTES BIBLIOGRAPHIQUES	221

Dynamiques locales

La sécurité à l'épreuve du territoire

par Anne WUILLEUMIER

LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, en matière de sécurité comme dans d'autres domaines d'action publique, est une réalité sur laquelle s'accordent dorénavant en France sociologues et décideurs politiques. Les premiers ont depuis longtemps souligné la propension à l'autonomie de fait de l'échelon local des organisations, tandis que les seconds sont amenés de plus en plus à encourager un phénomène dont ils attendent une meilleure « gouvernance ». Mais si le relâche-

ment progressif de la prétention du centre à la maîtrise *a priori* des dynamiques locales a ouvert un espace d'expression légitime à ces dernières, il contribue également à l'inversion des termes du débat : la question n'est plus tant de souligner la capacité du local à produire des dynamiques centrifuges, que d'apprécier dans quelle mesure cette vivacité est mise au service d'une production diversifiée. Pour le dire autrement, faut-il voir dans le local un véritable acteur ou au contraire un simple territoire de production des politiques de sécurité ?

La lecture des contributions rassemblées à l'occasion de ce numéro amène à considérer, toutes choses égales par ailleurs, d'un œil plutôt dubitatif cette capacité du local à se constituer en acteur, en ce que de l'analyse d'une pluralité d'arènes locales se dégagent principalement des dynamiques d'homogénéisation. Tel est le constat par exemple d'Anne Le Huérou étudiant les pratiques locales de sécurité en Russie, d'Anne Wyvekens et Jacques Donzelot, dans leur analyse comparée des politiques locales françaises et américaines, ou encore de Franck Sina, passant au crible les « fiches-actions » de cinquante et un contrats locaux de sécurité. Malgré des approches fort différentes, chacun met en lumière, directement ou indirectement, l'effcience de référentiels communs, à propos desquels une époque précédente aurait mobilisé le qualificatif « d'hégémoniques ».

Peut-être faut-il y voir l'effet de cette difficulté de la recherche, relevée par

Jérôme Ferret, à mesurer l'inscription de tels dispositifs dans une longue durée locale, autrement dit à interroger la dimension strictement politique des politiques publiques locales ? Il n'en demeure pas moins qu'à côté de facteurs réellement centrifuges (mis en avant dans ce numéro par Catherine Gorgeon, relativement à la mise en œuvre locale de la police de proximité, et Dominique Pécaud, à propos de l'usage des dispositifs techniques en matière de prévention des risques), le local est aussi marqué par l'influence de facteurs normalisants pouvant être portés par le politique lui-même, comme le soulignent pour leur part François Dieu, concernant la production de sécurité dans les territoires ruraux français, ou Tanguy Le Goff et Jean-Paul Buffat, à partir d'un examen des liens qui s'établissent entre les maires et les « experts » en sécurité. Autant de contributions qui méritent par ailleurs une découverte en soi et pour soi.

■ **Anne WUILLEUMIER**
Rédactrice en chef

Y aura-t-il des élections cette année¹?

Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique

par Jérôme FERRET

Dans ce dossier consacré aux politiques locales de sécurité, il n'est peut-être pas vain d'introduire un peu de perturbation respectueuse²; non pas avec l'objectif de se démarquer coûte que coûte des autres contributions ou pour laisser libre cours à une obsession de politiste mais pour rappeler une de ces évidences que les chercheurs spécialisés dans ce champ ont tendance à taire. Nous entendons

.... (1) Le titre de cet article a été inspiré par la remarque d'un haut fonctionnaire expert en évaluation de politiques publiques lors d'une rencontre organisée sur le thème de l'évaluation de la politique des Contrats locaux de sécurité en septembre 2001. Ce dernier se demandait, visiblement très embarrassé, comment il allait intégrer les élections municipales de 2001 dans sa grille d'évaluation et expliqua qu'en effet, un changement de majorité municipale était un facteur de désordre dans une démarche d'évaluation, en ce que l'irrationnel venait perturber sa démarche experte et rationnelle, «le politique pouvant» selon lui «tout faire capoter».

(2) Ce texte a été rédigé avec l'aide de Christian Mouhanna (CSO) et sert de support de discussion dans le cadre d'un séminaire que nous menons actuellement avec le Centre de Sociologie des Organisations (CSO, CNRS) et le Centre d'Étude et de Recherche en Science Administrative (CERSA, Université Paris 2) sur le thème : «La construction politique des enjeux locaux de sécurité».

ici lire le mot *politique* dans l'expression « politiques locales de sécurité » au sens de *politics*, c'est-à-dire en relation avec les intérêts catégoriels auxquels répondent directement les réseaux d'action publique locale et plus spécifiquement les élites politiques locales, qui sont peut-être les seules à pouvoir fédérer et rationaliser diverses demandes sociales souvent contradictoires. La question qui se pose est : quelle place pour le politique, la vie politique, dans l'étude de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques locales de sécurité ?³ Cette question nous la posons en postulant une dissemblance de l'acteur politique par rapport aux autres dans ces affaires locales de sécurité. Ce constat peut d'ailleurs être aisément validé par l'observation de nombreuses situations collectives locales ; il suffit d'observer *in situ* les négociations autour de la table d'un Contrat local de sécurité par exemple pour voir que la parole n'est pas également répartie entre tous, de même que la maîtrise des techniques de conduite de réunion. Face au maire qui pilote une assemblée en présence d'un préfet et d'autres notables, les autres représentants n'ont évidemment pas la même voix au chapitre. En un mot, on cherche dans nombre de recherches de la connaissance sur la question moins consensuelle des conflits d'intérêts, des négociations, des ruptures, des coups de force sur les décors partisans de ces ententes formelles, la politisation de ces conventions locales, tout ceci dans une perspective historique locale. En bref, on aimerait bien savoir comment ces nouveaux dispositifs contractuels partenariaux s'enchâssent dans l'histoire des réseaux socio-politiques locaux et comment les logiques sociales et politiques jouent dans les échanges d'arguments techniques.

Il semble que, malgré un développement conséquent des travaux français sur les questions de sécurité durant les deux dernières décennies⁴, on observe un manque manifeste d'analyses sur les mécanismes concrets de construction politique des enjeux locaux de sécurité. Alors que les questions de sécurité occupent une place centrale dans les sociétés occidentales contemporaines, tant au niveau national que local, alors que ces thèmes

....

(3) Cette question est abordée régulièrement dans les débats scientifiques consacrés à l'analyse des politiques publiques. On peut se référer aux travaux du groupe *Politiques publiques* de l'Association Française de Science Politique ou pour une synthèse : Cf. MULLER (P.), 2000.

....

(4) FAGET (J.), WYVEKENS (A.), 1999.

envahissent les arènes de discussions publiques et de débats politiques, alors qu'ils constituent des enjeux électoraux forts depuis les élections municipales de 1983 (où le Front National fit une percée électorale historique à Dreux), on se rend compte que le niveau spécifique de l'énonciation politique, du travail politique (local ou national) du thème « sécurité » reste presque absent de la littérature existante.

Le rôle du politique dans les politiques locales de sécurité

Les chercheurs français qui étudient ces phénomènes (criminologues, sociologues des gouvernements locaux, de l'urbain en général) ont jusqu'ici surtout mis l'accent sur l'étude de la mise en œuvre de la politique de la Ville, ou des politiques de sécurité (contrats locaux de sécurité et autres formes de contractualisation), en analysant les jeux d'acteurs dans cette implémentation, les déplacements de la frontière entre public et privé dans la gestion de l'ordre public, le fonctionnement des instances partenariales. Mais peu de recherches ont placé au centre de leur préoccupation le thème du *politique* dans les *politiques publiques de sécurité*. Dans ces travaux, le rôle des élus est bien entendu évoqué, mais de manière trop souvent secondaire, en le plaçant au même niveau que les autres acteurs locaux, notamment les divers représentants des fonctions régaliennes de l'État (préfet, procureur, commissaire de police). Ces effets d'alignement et de nivellement sont bien sûr contraires au rôle spécifique de ces élites dans le champ politique local tant au niveau de l'énonciation qu'à celui de la production de décisions qui engagent la collectivité. Jusqu'à preuve du contraire, les élus locaux sont spécifiquement habilités à représenter la collectivité locale. De par leur mode de désignation, ils détiennent une légitimité tout à fait différente des autres acteurs, fondée sur le registre démocratique, alors que les autres intervenants sont désignés selon des modes technocratiques (agents de

l'État) ou sur des critères nécessairement plus flous et plus restreints (associations, représentants de la société civile). En même temps, cette remise en cause périodique de leur mandat, et donc de leur fonction, place les élus dans une situation de dépendance qui exige qu'ils rendent des comptes. Dans un système où l'évaluation des politiques publiques n'en est qu'à ses balbutiements, ils sont les seuls, à travers le suffrage universel, à devoir affronter une évaluation directe de leur travail par les électeurs.

Quelles constructions politiques des enjeux locaux de sécurité ?

La question reste entière. De fait, si les savoirs sont assez développés sur les négociations à l'œuvre dans les dispositifs de contractualisation, sur les partenariats qui se construisent, sur les logiques parfois dissidentes qui opposent les administrations centrales à leurs représentants locaux, que ce soit dans la Police nationale, la Justice, ou l'Éducation nationale, sur les nouvelles expertises locales dans ce secteur, on sait finalement assez peu de choses sur la dimension proprement politique de cette question de la sécurité locale. Peu de travaux traitent des discours abordant ce thème, des arguments, des convictions, des revendications ou des événements qui orientent les politiques et les actions publiques locales. On visualise assez mal l'origine des registres adoptés par les élites politiques locales pour restaurer la confiance publique et produire de la tranquillité. On mesure mal les conversions, les évolutions, aussi bien dans les principes que dans les modes d'action, d'acteurs locaux d'origines partisans diverses, tant les traitements réservés à ces questions semblent transcender les clivages politiques traditionnels. On connaît mal les recettes qui rendent un discours local efficace, ou au contraire le discréditent, dans sa volonté de restaurer l'autorité de la puissance publique sur un territoire donné. Quid, par exemple, des reconversions des élites communistes locales ? Comment ces personnels politiques ont-ils appréhendé la

....

(5) Cf. notamment :
CRAWFORD (A.), 2001.

question de la sécurité dans leurs gestions municipales traditionnelles ? Comment passer d'une politique *d'enveloppement social* à une politique de prévention et de sécurité locale ?

Comme l'expose Adam Crawford⁵, l'insécurité locale, comme pendant d'une insécurité existentielle, s'est constituée en un domaine de gouvernance. D'un côté, cela impliquerait un profond changement des modes de gouvernement de la sécurité sur un plan décisionnel (on pourrait contester ici le flou artistique qui entoure cette importation silencieuse du mot gouvernance dans le champ de la sécurité quand on observe réellement les acteurs qui pèsent dans les systèmes locaux de sécurité mais ce serait l'objet d'un article à part entière). De l'autre, et c'est là l'autre grande affaire, cela oblige le personnel politique local à inventer de nouveaux discours afin de convaincre les populations du bien-fondé de son action. D'ailleurs, on peut considérer que l'investissement des élus dans ces problématiques sécuritaires n'est pas une nouveauté historique et qu'ils ré-endossent un rôle qu'ils ont tenu par le passé – le maire était le patron de la police et de l'ordre public jusqu'en 1941 – et que la décentralisation, ainsi qu'un certain désengagement de l'État lié à la « rationalisation » de ses structures, vient l'encourager. À cet égard, et pour effleurer seulement un sujet qui suscite bien plus d'interrogations, on peut penser que les élus se trouvent face à une double injonction dans leurs revendications envers l'État central aujourd'hui en France. D'une part, ils revendiquent plus de pouvoirs sur la police. De l'autre, ils savent, pour les plus avisés, que cette prise directe sur la gestion des services de sécurité risque de les priver du rôle commode de bouc émissaire que joue la Police nationale. Le maintien d'un monopole étatique en ces domaines permet à l' élu local d'invoquer la responsabilité de l'État face aux revendications de ses concitoyens pour justifier son inaction. Dès lors, pourquoi réclamer plus de pouvoirs ? Il semble qu'à long terme les élus ne peuvent, sous peine de perdre leur crédibilité, continuer à plaider leur manque de ressources. L'image du maire « entrepreneur » n'y survivrait pas. Du coup, même les plus lucides se voient bien

malgré eux contraints d'ajouter leur voix au concert des partisans de la municipalisation des pouvoirs de police.

De cet aspect du problème, il ressort une nécessité pour l'élu d'émettre un signal fort sur ces thèmes. L'efficacité rhétorique du discours sur la communauté locale tient alors à la fois à sa capacité à prendre en compte un certain nombre de réalités, et à sa légitimité affective. Compte tenu de la dimension diffuse et en partie non rationnelle des questions de sécurité, le maire se doit de parler des peurs, de rassurer en reconstruisant des solidarités positives ou négatives contre des individus ou des groupes. La lutte symbolique contre l'incivilité, les désordres ou les crimes permet aux autorités locales de restaurer symboliquement leur souveraineté. Cette restauration passe, certes, par des décisions et par la mise en place de politiques « dures » entendues comme des programmes d'action locaux, mais aussi par des discours novateurs, que la recherche, au moins en France, a peu interrogés. Les analyses des programmes locaux de prévention ou de sécurisation ont, selon nous, une tendance involontaire à rationaliser *a posteriori* des stratégies politiques qui sont en réalité plus discursives, réactives voire plus involontaires que calculées. Les analyses actuelles se fondent trop, semble-t-il, sur les dispositifs techniques, leur articulation, le partenariat, en laissant de côté les discours politiques et leurs effets induits. En outre, la construction même de la définition locale de l'insécurité, sa genèse, ses causes, l'intervention des divers acteurs présents dans cette construction est assez peu explorée. Les analyses considèrent trop souvent comme un acquis « évident » les résultats de cette élaboration pourtant rarement purement rationnelle ou scientifique. De même, sont laissées de côté toutes les tentatives d'instrumentalisation des thèmes de la sécurité, alors que celles-ci existent aussi bien dans les stratégies de conquête du pouvoir, comme l'ont montré les élections municipales de 2001, que dans la gestion au quotidien de divers problèmes : ceux-ci peuvent, au gré des circonstances, faire l'objet d'un classement dans la rubrique sécurité ou dans d'autres concernant par exemple les politiques en direction des jeunes.

La mise sous cloche des *leaderships* politiques : revenir sur les formulations politiques locales et leurs auteurs

Il faut donc revenir sur les discours politiques en tant que tels, sur les formulations des projets politiques locaux dans ce domaine, sur le « *politics* » dans les « *policies* », en un mot, sur la construction politique des projets locaux de sécurité. Il ne s'agit pas ici d'opposer *a priori* discours et idées à la réalité et au concret. Jusqu'à preuve du contraire, les deux sont liés : il n'y a pas d'un côté un système idéal, et de l'autre un système de décision rationnel. Les deux niveaux sont mêlés. C'est pourquoi il nous semble que l'entrée par le discours et sa construction déboucherait sur une réflexion assez féconde, tenant compte des deux axes, faits et idées, les faits influençant la construction d'un système de pensée qui joue, à son tour, sur la manière dont sont lus les faits. Pour ce faire, il paraît important d'étudier la dimension cognitive et les représentations, idées, croyances, valeurs, revendiquées par les élites politiques et sociales locales, en posant comme hypothèse que la seule analyse des intérêts en jeu dans les politiques locales de tranquillité ne suffit pas, qu'il faut aussi s'intéresser aux formulations et aux usages symboliques des enjeux de sécurité locale⁶. Ainsi, l'analyse des systèmes de croyance, des référentiels locaux de sécurité⁷ passe aussi par le repérage des « irrationalités » que sont les peurs, les phobies, les mythologies locales, les superstitions...

....

(6) EDELMAN (M.), 1991, et notamment le chapitre 6.

....

(7) MACÉ (E.), 1998.

À travers l'étude des campagnes électorales, on pourrait recenser les stratégies élaborées (avec des positions jusqu'au-boutistes favorisant la surenchère ou, au contraire, jouant la partition de l'apaisement), leur « rentabilité » ou non sur le plan électoral, les répertoires de solutions élaborées (simplistes ou sophistiquées, locales ou faisant appel au national via la contractualisation, solutions « politiques » ou « techniques »), le niveau de dramatisation des enjeux, les

positionnements des candidats, la place des enjeux de sécurité et leur articulation avec d'autres sujets, la spécialisation de figures politiques locales (adjoints, représentants de la société civile). On pourrait aussi se proposer de mieux cerner les nouveaux registres argumentatifs : quelle place y occupent l'État (incapable ? défaillant ? interpellé ? point d'appui ?), les polices municipales, la « tolérance zéro », la médiation sociale, l'idée d'impunité, les pouvoirs du maire, la morale, la perception et la définition des risques, le rappel à la loi, les notions d'ordre et de désordre ? Sur quelles capacités et éventuellement sur quels experts (professionnels ou non, internes ou externes au territoire) s'appuie l'élu pour construire son discours ? Quelles sont ses sources d'information ? En quoi l'appartenance partisane influe-t-elle sur le discours ? Enfin, une mise en perspective historique, sur les dernières élections, permettrait aussi de mesurer les évolutions des discours, les conversions idéologiques, ou les nécessités d'innover face à des offensives politiques.

Les registres d'un nouveau « populisme punitif » à la française ?

Par bien des aspects, on a pu, à travers la médiatisation des élections municipales de 2001 et présidentielle de 2002, observer une inflation apparente des discours « durs » sur l'insécurité locale. Assiste-t-on, pour autant, à l'émergence ou à la montée d'un *nouveau populisme punitif*, dans la veine d'un *new fiscal populism* décrit par les sociologues dans les années 1980 ?⁸ Rien n'est moins sûr. Cette mise en avant d'un discours de lutte contre l'insécurité pourrait illustrer l'émergence d'une nouvelle forme de *leadership* local, que l'on a pu qualifier de néoconservateur, dans la direction de certaines grandes villes françaises. Cela nous invite en tout cas à mettre ces nouveaux discours en relation avec les transformations économiques et sociales qu'ont connues les sociétés urbaines dans les années quatre-vingt-dix, et notamment de

....

(8) *New Leaders, Parties and Groups: Comparative Tendencies in Local Leadership*, 1989.

vérifier la pertinence de certaines hypothèses. Par exemple, ces discours sur la sécurité locale ne dissimulent-ils pas un conservatisme également ou avant tout économique, vers lequel auraient glissé les valeurs des couches moyennes, sans remettre en cause leur adhésion au libéralisme socio-culturel progressiste des années soixante ? Ainsi, la montée de ce nouveau type de conservatisme ne serait pas uniquement un indicateur de repli exclusif sur des valeurs de « *law and order* » et d'un enfermement dans une politique du « tout sécurité » mais aussi une position qui ferait écho à des situations économiques. La stratégie des maires pourrait alors consister à reprendre le credo de la montée de l'insécurité et du désengagement de l'État sans toutefois tomber dans un discours extrémiste ou marginalisant. Cette position n'est cependant pas dénuée d'ambiguïtés, en particulier face aux revendications contradictoires des citoyens. En effet, tout en dénonçant ou en instrumentalisant le thème de l'insécurité, ceux-ci doivent se garder de trop présenter leur ville sous un jour dévalorisant ou dangereux. En termes de communication, la surenchère sécuritaire peut produire deux effets opposés, mais tout aussi repoussoir : soit celui d'une zone de non-droit peu attractive, soit celui d'une atteinte aux libertés individuelles, difficilement acceptable par les héritiers de la protestation des années soixante et soixante-dix. D'autres écueils menacent cette « sécuricisation » de la vie politique locale, notamment en termes financiers. La multiplication des dépenses de sécurité se traduit par une hausse de la fiscalité locale, ce qui n'est pas le moindre des effets pervers de politiques sécuritaires maximalistes. Par ailleurs, le résultat de telles actions est difficilement évaluable et peut prêter le flanc à la remise en cause ou à la surenchère.

Quelles mises en œuvre locales de la tolérance zéro ?

Si l'hypothèse de la constitution d'un *nouveau populisme punitif* à la française se confirme, quelles formes revêt-il ?

Comment le situer par rapport à d'autres types de discours traditionnels ou plus novateurs? Dans ce cadre, il serait intéressant de s'attarder sur le discours de plus en plus répandu concernant la tolérance zéro. Importé du monde anglo-saxon, ce registre d'action publique se propose de restaurer l'ordre local et de réprimer systématiquement tous les signes de désordre. Comme le rappelle A. Crawford⁹, la tolérance zéro évoque un rétablissement nostalgique de l'autorité morale sur un territoire donné grâce à des méthodes plus agressives, plus sûres d'elles-mêmes, tangibles et visibles. Sans entrer forcément dans les débats sur le caractère plus ou moins illusoire de cette solution face aux problèmes sociaux, on peut s'interroger sur les conditions d'adoption, d'adaptation, ou de rejet de cette idéologie par certains maires français, tentés ou non par la construction d'une « société punitive à la française »¹⁰. Plus généralement, sans présumer de la domination d'une idéologie sur les autres, il faudrait tenter de repérer les rationalités politiques locales significatives (welfarisme, néo-libéralisme, communautarisme, conservatisme) qui s'expriment à travers les enjeux sécuritaires. On mesure assez mal la place qu'occupent, à côté des aspects instrumentaux, les composantes émotionnelles ou à connotations morales de la politique locale dans ce domaine. Or, même rationnelles en apparence, empreintes de calculs, les stratégies des *élites politiques locales* n'en demeurent pas moins marquées par les valeurs, les ambiguïtés, les contradictions. C'est dans l'étude des variations de ces stratégies, dans leurs dimensions instrumentales mais aussi affectives, que semble se trouver un gisement d'analyses fructueuses.

Et puis, pourquoi ne pas le dire, se poser la question du retour du politique dans les politiques locales de sécurité, c'est aussi accorder un peu d'épaisseur et de vie à toutes ces conventions locales en prenant le temps d'observer les mécanismes discrets, quotidiens de ces gestions et, par là même, redonner du poids au passé et aux intrigues locales. Ce réajustement n'est d'ailleurs en rien un repli frileux dans les limites de la science improbable du politique: c'est un rappel assez modeste de la spécificité de ce niveau d'action publique par rapport aux autres, voire de sa suprématie sur

....

(9) CRAWFORD (A.), 1997.

....

(10) GARLAND (D.), 1996.

les autres parties à la négociation. Car la sécurité locale est avant tout un enjeu de discours et d'idéologies locales qui pèsent sur des débats truffés de malentendus, et c'est sur l'explicitation de ces malentendus en tant que tels qu'il est nécessaire de s'attarder et de travailler avant de passer à l'étude des technologies partenariales plus sophistiquées.

■ **Jérôme FERRET**

Chargé de recherche IHESI

BIBLIOGRAPHIE

CRAWFORD (A.), 2001, «Vers une reconfiguration des pouvoirs? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance», *Déviance et Société*, Vol. 25, 1, p. 3-32.

CRAWFORD (A.), 1997, *The local governance of crime*, Clarendon Press, Oxford.

EDELMAN (M.), 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil.

FAGET (J.), WYVEKENS (A.), 1999, «Bilan de la recherche sur le crime et la justice en France de 1990 à 1998», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Un débat raisonné?», n°37, 3^e trimestre, p. 87-116.

GARLAND (D.), 1996, «The limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary State», *The British Journal of Criminology*, Vol. 36, 4, p. 445-471.

MULLER (P.), 2000, «L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique», *Revue Française de Science Politique*, Paris, Vol. 50, 2, p. 189-207.

MACÉ (E.), 1998, «La médiation : paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Les partages de la sécurité», n° 33, 3^e trimestre, p. 7-20.

«New Leaders, Parties and Groups: Comparative Tendancies in Local Leadership», 1989, *Les Cahiers du CERVIL*, IEP de Bordeaux, Avril.

Reprenant les résultats d'une recherche de terrain menée dans plusieurs régions de Russie, cet article questionne l'hybridation des pratiques de sécurité locales dans la Russie contemporaine. Les évolutions institutionnelles à l'œuvre depuis dix ans ne rendent que très partiellement compte de la manière dont la sécurité locale est l'objet de pratiques multiples, où différents partenaires agissent en complémentarité, concurrence, ou substitution aux institutions publiques.

Des pratiques locales de sécurité hybrides

Le cas de la Russie*

par Anne LE HUÉROU

PARMI LES NOMBREUSES TRANSFORMATIONS INSTITUTIONNELLES DE LA RUSSIE, celle de la police, en tant qu'appareil répressif, a été considérée comme emblématique de la distance prise par rapport au système soviétique. Le contexte de transition démocratique y donne également à voir avec plus d'acuité qu'ailleurs l'évolution d'une police agencée de contrôle social¹ vers une police acteur en concurrence dans l'offre de protection et de sécurité des biens et des personnes. Le développement très rapide des sociétés de sécurité, la médiation de la criminalité organisée ont eu tendance à faire apparaître l'offre de sécurité privée, voire illégale ou « criminelle »,

.... * Le présent article s'appuie sur une recherche qui a été effectuée pour l'IHESI en 2001, au sein du CADIS (CNRS/EHESS), et qui portait, outre la Russie traitée ici, sur la Pologne et la République tchèque. L'auteur remercie particulièrement Gilles Favarel-Garrigues qui a suscité et accompagné cette recherche, ainsi que tous les interlocuteurs de terrain et les chercheurs qui y ont contribué particulièrement Y. Gilinski et Y. Kostioukovski à Saint-Petersbourg et le centre de recherche Guepitsentr II à Omsk.

.... (1) Selon la définition classique de Peter Manning.

comme dominante face au déclin d'une institution policière étatique en crise ou largement corrompue. Ces deux présentations de la question donnent cependant peu à voir de la sécurité en tant que pratique mise en œuvre localement.

Peut-on observer, dans le domaine policier, l'introduction de nouvelles normes et pratiques en matière de politique de sécurité, qui seraient autant d'indices d'un changement de paradigme dans la question du *policing* pour cette partie de l'Europe? Si l'on part du principe qu'il est possible de tenter d'explorer les transformations et les pratiques à l'œuvre dans l'espace ex-soviétique avec les outils ou les concepts forgés dans et pour d'autres espaces politiques – notamment en ce qui concerne l'action publique – on peut poser plus directement cette question : existe-t-il une variante russe des politiques locales de sécurité susceptible d'être versée aux débats qui traversent le *policing* dans le cadre d'une « gouvernance locale du crime ».

S'il paraît difficile de parler de politiques locales de sécurité en Russie, au sens d'une déclinaison de dispositifs nationaux, d'innovations institutionnelles locales ou de modes d'action concertée à partir de référentiels entre différents acteurs², l'étude des modes d'action des différents acteurs de la sécurité sur le terrain local permet de mettre à jour de multiples pratiques hybrides, impliquant une grande diversité d'acteurs. On rendra compte ici de quelques-unes de ces pratiques, en les rapportant au cadre institutionnel de la police et au référentiel social qui les sous-tendent et leur confère, en définitive, une certaine unité.

♦♦♦♦

(2) BRODEUR, 1995 ; REINER, 1997 ; CRAWFORD, 1997.

Des « politiques locales de sécurité » introuvables ?

Depuis l'été 2002, il est question en Russie d'un projet à l'effet d'annonce spectaculaire : le ministère de l'Intérieur aurait annoncé... sa propre dissolution, en proposant un découpage radical des responsabilités qui irait jusqu'au

....

(3) Une partie des effectifs du ministère de l'Intérieur est constituée de troupes militaires. Ce sont elles par exemple qui interviennent pour une bonne part en Tchétchénie.

....

(4) Loi du 18 avril 91, adoptée avant la disparition de l'URSS et devenu ensuite loi "de la Fédération de Russie" en 1993. Cette loi a été amendée et complétée ultérieurement plusieurs fois, notamment par la loi n°68-F3 du 31 mars 1999, 105-F3 du 25 juin 2000, 104-F3 du 26 juin 2001). Loi sur la police de sécurité publique (*Militsia obtchestvennoï bezopasnosti*) de 1993.

....

(5) Pour une présentation plus complète de l'institution et de l'organisation policière, cf. FAVAREL-GARRIGUES, 2000.

changement du nom de la police : la police fédérale, qui prendrait le nom de *Politsia*, aurait en charge la lutte contre la criminalité ainsi que des tâches de sécurité intérieure avec une Garde nationale³ tandis que la police de sécurité publique, sous la responsabilité des autorités locales et régionales, garderait le nom de *Militsia*. S'agit-il d'un nouvel avatar des multiples réorganisations qu'a connues la police russe depuis le début des années quatre-vingt-dix, et qui ont surtout affecté la police criminelle et la lutte contre le crime organisé ? S'agit-il d'une manière élégante pour le centre fédéral de se débarrasser définitivement du problème de la police de proximité en en confiant la gestion aux autorités régionales et locales ? Ou bien, s'agit-il d'une réforme en profondeur qui prendrait acte que la crise de la police de sécurité publique constitue aujourd'hui en termes d'action publique un « problème à résoudre » ? Ce nouveau projet est en tout cas révélateur des problèmes posés à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité publique, particulièrement à l'échelon local. On peut d'ailleurs remarquer que, dans les documents normatifs, chaque mention de la police de sécurité publique (*Militsia Obchtchestvennoï bezopasnosti*, MOB) est toujours accompagnée de la mention entre parenthèses « police locale » (*Mestnaïa militsia*).

21

Une nouvelle police de proximité ?

Régissant l'organisation et les missions de la police, la loi de 1991⁴ exprimait le souci de marquer et d'afficher une rupture avec la police soviétique, et donc d'inscrire juridiquement la démocratisation dans la réforme d'une institution perçue comme emblématique du caractère répressif du régime tout en affichant le respect par la Russie des normes ou conventions internationales. Elle met pour la première fois en avant la sécurité et la protection des individus, avant la défense de l'État⁵.

Au sein d'une multiplicité d'acteurs (cf. encadré page suivante), dont on pressent bien les difficultés de coordination, les îlots sont, du point de vue qui nous intéresse ici,

La police russe est divisée principalement en deux branches principales : la police criminelle et la police de sécurité publique (MOB). Si la première est placée sous l'autorité exclusive du ministère de l'Intérieur, la seconde, à qui reviennent les missions d'ordre et de sécurité publique et de prévention est sous la double autorité hiérarchique du Ministère et du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération⁶. Organisée selon un principe territorial, la MOB comprend des directions régionales et municipales (*Oupravlenia*, OUVD) et des départements (*Otdel'*) dans les quartiers qui comportent chacun un commissariat général ainsi que des unités des différentes directions de la MOB : le service des patrouilles (PPS) ; les policiers de proximité ou ilotiers soit de 1 pour 3 000 à 3 500 personnes en principe, parmi lesquels un inspecteur en charge des mineurs pour chaque district (soit 1 pour 4 000 à 4 500 mineurs) ; la police de la route (DPS) ; le service des passeports ; la brigade des mineurs ; les OMON, unités spéciales de maintien de l'ordre⁷. Localement, les différentes unités de la MOB sont en relation avec les services de la police criminelle, parfois organisées également selon un schéma territorial : brigade des stupéfiants ; service spécifique de lutte contre la criminalité organisée (ROUBOP). Sans compter des services spécifiques comme la brigade fluviale ou la police des chemins de fer dans les gares. Enfin, des unités armées des troupes de l'intérieur, présentes par exemple en Tchétchénie, peuvent aussi être affectées à des tâches de sécurité publique, comme nous l'avons observé notamment à Omsk.

••••

(6) Président et/ou gouvernement dans les républiques autonomes, gouverneur dans les régions (*oblast*).

••••

(7) *Otriad Militsii Osobogo Naznatchenia* : brigade de la police à affectation spéciale, l'équivalent des CRS, avec, en plus des tâches de maintien de l'ordre, la participation à des opérations militaires.

au cœur de la mise en œuvre locale de la sécurité. Au contact direct des habitants d'un quartier, qu'ils sont supposés tous connaître, ils assurent au quotidien la sécurité des personnes et des biens, missions auxquelles s'ajoute la tâche non négligeable de gestion du « régime des passeports » : vérification de la résidence et du séjour⁸ ; suivi des personnes placées sous contrôle administratif ou judiciaire. L'essentiel de leur travail s'effectue dans le quartier qui est sous leur juridiction, et se partage entre un ilotage des pâtés de maison, des visites à l'intérieur des immeubles, et des permanences dans leurs locaux. Dans le souci d'une meilleure efficacité du travail de terrain de la police, une réforme de la MOB a fait, en 2000, des ilotiers les coordinateurs de l'ensemble des fonctions de police sur leur territoire. La réalité du terrain est pourtant plus nuancée et les ilotiers, emblématiques du travail de proximité pendant la période soviétique, sont aujourd'hui au centre du malaise de la police. Alors

••••

(8) Mais aussi par exemple, par délégation du bureau des affaires militaires (*voennkomat*), le contrôle de la conscription.

....

(9) « Militisioneram nadoelo sajat' » (les policiers en ont marre d'arrêter les gens), *Kommertsant daily*, 28 novembre 2001.

qu'ils n'ont souvent que deux ou trois ans d'ancienneté, que leur formation les prépare mal aux nouvelles missions que sont par exemple la prévention et la lutte contre les violences domestiques, que la majorité des habitants du quartier ne les connaît pas, la base même de leur mission est remise en cause : la gestion du régime des passeports occupe une grande partie de leur temps au détriment de l'ilotage proprement dit, et ils sont par ailleurs soumis aux impératifs quantitatifs de la hiérarchie policière. S'élevant contre cette contrainte du « chiffre », les ilotiers d'un commissariat de Moscou avaient refusé à l'issue de leur permanence, de retourner effectuer des heures supplémentaires pour atteindre le « quota » demandé par leurs supérieurs⁹. Et la police de proximité est d'autant plus désorientée qu'elle est au contact permanent d'une population en proie à un double sentiment d'insécurité généralisée et de défiance très forte vis-à-vis de la police, qui apparaît souvent comme signe de corruption et d'arbitraire.

Les enjeux institutionnels et financiers

23

À l'instar de l'ensemble des problèmes posés par les évolutions du fédéralisme et les modes d'exercice du pouvoir local, l'organisation et la mise en œuvre locales de la police de proximité font l'objet de situations très contrastées, plus révélatrices des inégalités entre régions et des rapports de force institutionnels et financiers que de choix politiques autour de la mise en place de politiques locales de sécurité.

Prévue par la loi sur la police de 1991, la participation des sujets de la Fédération et des organes de l'auto-administration locale¹⁰ à la sécurité publique peut se faire par un financement complémentaire à celui du ministère de l'Intérieur. Le texte précise que les Sujets de la fédération et les organes de l'auto-administration locale ont le droit d'augmenter les ressources consacrées à la police « dans la mesure des moyens dont elles disposent ». Il est précisé également dans cet article que la MOB peut disposer d'un financement privé, sous la forme des « accords qu'elle conclut », avec des organisations sociales, des personnes physiques ou morales.

....

(10) La fédération de Russie comprend 89 entités administratives, appelées « sujets de la Fédération », disposant d'organes exécutifs et législatifs, et représentant la « verticale du pouvoir ». Les échelons inférieurs du système fédéral, villes et villages, sont régis par le principe de l'auto-administration locale.

Concrètement, les autorités régionales et municipales tentent diversement de répondre au problème pratique de l'efficacité de la sécurité publique : renforcement des effectifs par la recherche de financements supplémentaires, contribution locale ou régionale au financement de la police d'État. Le responsable de l'OuVD de Kalouga cite ainsi comme amélioration de l'efficacité du travail policier des patrouilles plus nombreuses en villes et présentes la nuit, grâce à la contribution du budget régional, ce qui aurait contribué à la baisse des délits commis sur la voie publique. La direction de la police définit un effectif général pris en charge sur le budget fédéral, à charge ensuite aux responsables régionaux de le répartir entre la police criminelle et la police de sécurité publique et de décider le cas échéant d'affecter sur leurs fonds propres des effectifs supplémentaires. Dans la région d'Omsk, tous les effectifs prévus par le budget fédéral pour la région auraient été affectés à la police criminelle ; la police de sécurité publique étant constituée exclusivement d'effectifs supplémentaires pris en charge par le budget régional. Ce choix radical a été fait avec l'objectif de renforcer l'autorité du gouverneur. Compte tenu de la diversité des conditions financières des régions, ces pratiques conduisent à un renforcement des inégalités de la condition policière selon les différentes régions et villes de Russie et, en l'absence de mécanismes de contrôle, à l'instauration de relations de clientèle, voire de collusion criminelle entre les dirigeants régionaux et les organes régionaux de police¹⁰.

Autre exemple d'action possible des pouvoirs locaux en matière de gestion de la police locale, une politique incitative par la distribution d'avantages matériels. Pendant plusieurs années, à Omsk, la municipalité, alors dans un rapport de force favorable vis-à-vis de la région, a pu financer sur son budget propre une partie du corps des ilotiers. Partie intégrante de la MOB, et non pas « policiers municipaux », ils bénéficiaient d'un certain nombre d'avantages matériels, par exemple de la mise à disposition d'appartements à prix préférentiels pour les ilotiers, à condition qu'ils s'engagent à rester dix ans au même poste. Tentant de freiner l'hémorragie et la rotation très rapide des

....
(10) FAVAREL-GARRIGUES,
2000, *op. cit.*

....

(11) Loi sur « les principes généraux de l'organisation de l'auto-administration locale dans la Fédération de Russie », *Sobranie zakonadatel'stva*, n° 35, 28 août 1995, p. 6541-6564.

....

(12) GRANAT, 1998.

....

(13) Entretien avec Sergei Vitalevitch Smirnov, directeur de la sécurité publique au ministère de l'Intérieur, Moscou, 15 novembre 2001.

....

(14) Arrêté n° 981 du gouvernement de Moscou, 17 décembre 1996.

effectifs parmi les ilotiers et de les fixer dans le quartier où ils exercent leurs fonctions, la loi de 1991 demandait en effet aux autorités locales une mise à disposition gratuite d'un téléphone et d'un appartement. Mais cette obligation légale est manifestement loin d'être partout respectée.

Dans les débats qui ont accompagné la loi sur l'auto-administration locale de 1995¹¹, qui cite parmi les domaines de compétences de celui-ci les fonctions d'ordre public, l'idée d'une création de polices municipales¹² relevant directement des pouvoirs locaux est apparue. Ces organes devaient aussi constituer une ressource non négligeable pour les municipalités dans les conflits qui les opposent fréquemment aux administrations régionales. En 1997, une expérience pilote était officiellement engagée par décret dans dix régions. Considérée comme un échec, elle a été arrêtée en 2001. Selon un haut responsable de la sécurité publique au ministère de l'Intérieur : *« Le résultat n'a pas été très heureux. Les agents n'étaient pas armés et au final représentaient une dépense supplémentaire pour les administrations locales alors que, dans leurs fonctions, ils devaient ne toucher à aucune des fonctions de la police fédérale ; comme celles-ci sont très larges, y compris en matière de prévention, il ne leur restait pas grand-chose à part peut-être les questions d'environnement... »*¹³. Si elle voit le jour, la réforme en projet au ministère de l'Intérieur pourrait se traduire par la création d'une police de sécurité publique décentralisée dans les régions. Mais la question de la répartition des responsabilités entre région et municipalités n'est pas véritablement abordée et il est probable que cette réforme aboutisse plus à formaliser la déconcentration du financement qu'à favoriser la création de polices municipales, dans un contexte où les administrations régionales ont pris le pas sur les villes.

C'est à Moscou que la « municipalisation » de la police est allée le plus loin, jusqu'à provoquer un sérieux conflit avec le centre fédéral. La capitale avait en effet créé une police municipale en 1996¹⁴, profitant de son statut de sujet de la Fédération (et pas seulement de municipalité) qui confère

au responsable de l'exécutif la tutelle conjointe (avec le responsable général de la police pour Moscou) du directeur de la police de sécurité publique. Le responsable de la police municipale, nommé en accord avec le maire, mais qui reste hiérarchiquement soumis à la tutelle du ministère de l'Intérieur *via* le responsable du GOUVD, est soumis à ce même principe de tutelle conjointe. L'antagonisme entre le maire, Y. Loujkov, et le pouvoir central a placé la police au centre des conflits de pouvoir et favorisé une certaine autonomisation des effectifs policiers pris en charge par la municipalité. La « guerre des polices » à Moscou a culminé à l'automne 1999 lorsque le responsable de la police N. Koulikov a été limogé par le nouveau président en exercice V. Poutine, tandis que les autorités de la capitale, après la vague d'attentats, adoptaient une politique de contrôle particulièrement sévère du « régime des passeports », à l'encontre des populations caucasiennes notamment¹⁵. Placée sous double tutelle du GOUVD et de l'administration municipale, la police municipale de la capitale est justement plus spécifiquement chargée du contrôle du « régime des passeports » et de la patrouille de lieux publics considérés comme sensibles, notamment les marchés¹⁶. À l'automne 2001, Youri Loujkov a été obligé de rétrocéder « ses » policiers au contingent étatique.

Depuis l'élection de V. Poutine, et dans le cadre d'une tentative générale pour limiter l'importance politique des gouverneurs, le centre fédéral a d'ailleurs tenté à plusieurs reprises de mettre fin à la tutelle conjointe sur les responsables régionaux de la police. Mise en place à l'été 2001, une réorganisation de la police criminelle visait aussi le même objectif : renforcer la verticale hiérarchique du ministère de l'Intérieur pour mieux coordonner la lutte contre le crime organisé et éviter les collusions d'intérêts entre autorités policières et responsables régionaux dans le cas d'affaires criminelles impliquant ces derniers¹⁷.

Compte tenu de la faible institutionnalisation des relations centres-régions et de la faible autonomie des politiques policières locales, le champ est d'autant plus laissé aux acteurs des logiques privées, qui sont aujourd'hui des acteurs établis et légitimés de la sécurité locale.

....

(15) Pendant cette période troublée, mille policiers auraient démissionné. *Moscow News*, 17 novembre 1999.

....

(16) C'est-à-dire la vérification que tous les habitants de Moscou, même russes, possèdent bien une autorisation de séjour valide dans la capitale, la propiska.

....

(17) Dans plusieurs régions, des enquêtes ont été ouvertes pour « examiner le travail de la branche locale du ministère de l'Intérieur ».

L'importance des logiques privatives

Les relations entre police publique et sociétés privées, dont le nombre s'est multiplié depuis la loi de 1992 qui autorisait leur développement, sont l'un des aspects majeurs de la mise en œuvre locale de la sécurité telle que l'on a pu l'observer, à la fois par les activités locales privées de la police publique et par la coopération des sociétés de sécurité privée à la sécurité publique.

Le département commercial de la police, la *Vnevedomstvennaïa Okhrana* (Ouvvo) en fournit un premier exemple. Cette division, qui existe depuis 1952, assure officiellement¹⁸ des fonctions de sécurité selon des accords commerciaux conclus avec des particuliers, des groupes de particuliers ou des entreprises¹⁹. Mais l'Ouvvo appartient administrativement et hiérarchiquement à la MOB, et ses membres sont des policiers, également investis d'une mission de sécurité publique. Comme le souligne un responsable régional : *« Nous émarçons au budget de l'État tout en devant gagner notre vie ; en tant que contractants privés, les sociétés de sécurité privées sont nos concurrents. Sur la voie publique, on doit intervenir, il n'y a aucune différence avec les autres services de la MOB. Ne serait-ce qu'une voiture mal garée, on doit intervenir »*. On voit bien le caractère hybride de ce service et de cette fonction, au carrefour de la sécurité privée et de la sécurité publique. Concurrente de poids sur le marché local de la protection et de la sécurité, l'Ouvvo contribue de manière essentielle à la sécurité publique, que ce soit par la présence physique des patrouilles, notamment la nuit, ou par la redistribution des bénéfices de cette activité commerciale à l'ensemble de la MOB.

Une autre manière d'évoquer la question des relations entre agents publics et privés consiste à rendre compte de la participation des sociétés de sécurité privées à la sécurité publique. Elle comporte deux aspects : le premier est lié à la fonction même des agents de sécurité. Tenus d'intervenir sur le site qu'ils protègent, d'interpeller le cas échéant, de prévenir la police et d'attendre son arrivée sur les lieux, les policiers « peuvent » ou « doivent » aussi intervenir, (les

....

(18) Art. 9 et 35 de la loi de 1991 notamment.

....

(19) Alarmes reliées aux centraux des postes de police, bouton d'appel d'urgence au rez-de-chaussée d'un immeuble, patrouilles dans une cité pour la surveillance nocturne des garages, gardiennage d'entreprises, souvent en complément des services de sécurité internes.

interprétations varient sur ce point) si un délit est commis à proximité immédiate, comme tout citoyen en a la «possibilité» et le «devoir». Dans les faits, beaucoup d'agents craignent d'outrepasser leurs fonctions et de ne pas avoir de garantie juridique en cas de plainte. Ces attitudes sont le signe d'une difficulté plus générale dans les relations entre la police et les sociétés de sécurité: la première critique l'opacité des entreprises privées, même s'il est généralement admis que la profession s'est normalisée ou encore moralisée, ainsi que les défauts de la réglementation. Les secondes se plaignent de la faible efficacité de la police, des réticences à la coordination et des tracasseries dont elles sont l'objet de la part des forces de l'ordre. La présence massive au sein des sociétés de sécurité privée d'anciens membres de la police ou du KGB, base de réseaux étendus et peu transparents pour la résolution de problèmes spécifiques, ne constitue pas pour autant une garantie de coordination effective des organisations dans la mise en œuvre conjointe de la sécurité. Autre élément important, mais peu développé par les acteurs concernés, la concurrence de fait entre police publique et sociétés de sécurité privée en matière de protection des entreprises, y compris dans le recours à des procédures illégales en matière d'*enforcement* ou de demande de protection²⁰. Il s'agit d'une concurrence asymétrique, la police en tant que puissance publique possédant une capacité de contrainte sur les sociétés privées, que l'on retrouve dans la coopération, mi-contrainte mi-volontaire, des agences privées à la sécurité publique: la police peut demander aux agences privées de mettre gratuitement à sa disposition certains de leurs membres, en dehors de leurs heures de service, pour assurer la sécurité de manifestations publiques (concerts, rencontres sportives), en dehors des contrats que les organisateurs de ces manifestations peuvent par ailleurs conclure avec des sociétés privées. Cette charge de service public pour les sociétés privées peut prendre un caractère plus formel lorsque des sociétés privées passent des contrats de mise à disposition régulière d'agents, en échange d'avantages fiscaux. Cette «coopération» est aussi une manière pour les sociétés privées de s'assurer de la

....

(20) KLÄMKIN, TIMOFEEV, 2000; HENDLEY, MURRELL, RYTERMAN, 2000; VOLKOV, 1999.

bienveillance ou de la neutralité des autorités policières ou fiscales vis-à-vis de leurs activités.

Multiplicité des pratiques locales de sécurité

Au-delà des mécanismes institutionnels de la sécurité publique et privée, c'est par l'observation d'expériences concrètes que l'on a choisi de rendre compte d'une mise en œuvre de la sécurité. Hybrides et diverses, ces pratiques locales de sécurité impliquent acteurs publics, privés et sociétaux. Elles ressortent bien sûr de situations locales particulières qui rendent difficiles en l'état des recherches une typologie ou une systématisation, mais nous semblent à même de rendre compte de la pluralité des configurations.

La réémergence des « droujiny » à Saint-Pétersbourg : un auxiliaire de la police à faible niveau d'action

29

....

(21) SHELLEY, 1996 ;
BAKHANSKAIA, 1975.

....

(22) Qui avaient fait des centaines de victimes dans des immeubles d'habitation à Moscou et Volgograd et ont servi de déclencheur au second conflit tchétchène. Notons qu'à Saint-Pétersbourg, les droujiny avaient été déjà officialisées par un arrêté du gouverneur le 24 février 1998.

Institutionnalisées en 1959, et succédant à diverses initiatives d'enrôlement de la population dans des tâches auxiliaires de la police, les *droujiny* obéissaient à un double souci pour les autorités soviétiques : réduire les risques de « désobéissance » en obtenant de la société une participation au maintien de l'ordre ; tenter de remédier aux problèmes d'efficacité de la police face à la petite délinquance ou aux comportements dits « anti-sociaux »²¹. Tombées dans l'oubli avec la péréstroïka, les *droujiny* ont été remises à l'ordre du jour par la montée du sentiment d'insécurité au cours des années quatre-vingt-dix, mais surtout réactivées sur le terrain après les attentats de l'été 1999²². Ne bénéficiant d'aucun statut ni législation de niveau fédéral, les *droujiny* quand elles existent font l'objet de réglementations locales, même si certains appellent de leurs vœux aujourd'hui l'établissement d'une législation nationale.

Observé à Saint-Pétersbourg, le travail des *droujiny*, en étroite relation avec la police du quartier, consiste d'abord

à patrouiller, sans uniformes ni armes, mais avec des brassards, sur des itinéraires déterminés, à partir d'un point de rendez-vous avec l'ilotier responsable qui répartit les équipes²³. Les *droujiny* peuvent être aussi affectées en renfort des différentes unités de la police : aide aux ilotiers dans leur travail ordinaire (distribution d'avis, fouille des greniers, opérations de vérification sur les marchés); présence dans les commissariats pour la fonction de tiers-témoin habilités en cas d'arrestation²⁴; sécurisation de manifestations sportives ou culturelles, etc.

Mais leur fonction essentielle reste le recueil d'informations et la surveillance du quartier : *« Par exemple, interpellé quelqu'un qui lave sa voiture dans la rue alors que c'est interdit, ou faire des remontrances à une vieille dame qui jette ses papiers par terre, etc. »*. Si un problème plus sérieux survient, la police est systématiquement prévenue : les *droujiny* ne peuvent ni interpellé les contrevenants, ni vérifier les identités et les permis de résidence. La réalité sur le terrain et les témoignages recueillis auprès d'autres acteurs donnent l'impression d'une activité largement surestimée, qui servirait à justifier l'existence d'une organisation, la perception d'un salaire pour les quelques responsables des QG et une occupation pour de nombreux retraités désœuvrés et nostalgiques. Il s'agirait là d'une fonction sociale indirecte, peut-être plus signifiante dans les faits que les fonctions opérationnelles. À Saint-Petersbourg, « Youri » et « Oleg », eux-mêmes membres des *droujiny*, avouent que la population n'est guère au courant de leur existence : *« Je pense que la population n'est pas au courant. Il m'est arrivé de frapper chez quelqu'un en disant que j'étais des droujiny, on m'a répondu "Qu'est-ce que c'est, on ne sait pas", ou bien : "Ah bon ! ça existe encore ?" »*²⁵. Agent privé, « Andreï » considère que l'organisation actuelle n'est absolument pas efficace, que si les *droujiny* comptent sur le papier plusieurs centaines, voire plusieurs milliers, de membres, c'est en raison de la carte de transport gratuite : *« Je sais qu'il y a un quartier général, des bureaux... là-bas aussi, ce sont des bureaucrates qui sont assis, pour qui ce qui compte est de cocher des cases, ils sont loin du maintien de l'ordre. Quant à la police, elle se contente de les utiliser, comme témoins ou comme renfort »*²⁶.

....

(23) Dans le quartier Tsentralnyi, dix *droujinniki* patrouillent quotidiennement, de 18h à 22h, à raison de quatre rondes par mois pour chacun.

....

(24) Poniatoi : il s'agit d'une fonction particulière de témoignage. Un tiers est requis par la police au cours d'arrestations ou de flagrants délits pour confirmer les faits.

....

(25) Entretien avec « Youri » et « Oleg », *droujinniki* à Saint-Petersbourg, les 8 et 10 août 2001.

....

(26) Entretien, 10 août 2001.

....

(27) Ancien responsable de la police criminelle de Saint-Petersbourg. Entretien le 27 juin 2001.

....

(28) Les *droujinniki* obtenaient deux jours de congés supplémentaires en échange de chaque patrouille et il semble que cette motivation ait été assez déterminante, sans parler d'une mobilisation souvent contrainte au sein des entreprises.

....

(29) Entretien avec V. A. Naoumov, responsable de l'ouvo à Omsk, 16 novembre 2001.

....

(30) La collaboration est, semble-t-il, plus poussée à Moscou, et les attributions des *droujiny* plus importantes.

....

(31) Adjoint au chef d'état major de la police pour la ville (GouVD), responsable de département des *ilotiers*. Entretien, 9 janvier 2002.

Les témoignages recueillis auprès de *droujinniki* et auprès de responsables permettent de rendre compte d'une diversité des perceptions quant à leur rôle et à leur organisation, qui peut mener à une certaine confusion. Certains considèrent qu'il est illusoire de vouloir obtenir une participation volontaire de la population à la sécurité dans le contexte russe actuel. Comme le résume V. M. Egorchin²⁷, « *Qui va aller s'occuper de sécurité publique juste pour qu'on lui dise merci? Avant, il y avait soit une obligation, soit un intérêt matériel* »²⁸. Opinion que partage V. A. Naoumov à Omsk²⁹: « *C'était une sorte d'alternative aux privés d'aujourd'hui. Mais qui irait maintenant bénévolement? Seules les sociétés privées ont une licence de port d'arme, alors qui va aller patrouiller non armé dans les rues de nos jours? En plus, n'importe qui peut proclamer: "je maintiens l'ordre public"... C'est dangereux* ».

Du type de relation avec la police publique et du niveau de coopération formelle avec les organes de police va dépendre en partie l'étendue des attributions des *droujiny*. L. P. Bogdanov, en charge des *ilotiers* à Saint-Petersbourg, insiste beaucoup sur l'apport des *droujiny* au travail des *ilotiers*, pour les décharger du trop-plein de missions qui leur échoient: « *Si on a plus de gens pour faire des patrouilles, la petite délinquance finit par baisser, notre expérience passée le montre, celle des autres pays aussi* »³⁰. Cette vision des choses, habillée d'un discours positif sur le rapprochement police-population que permettent ces auxiliaires, invite alors à considérer les *droujiny* comme une main d'œuvre supplémentaire gratuite. Pourtant, l'un des responsables des *droujiny* à St-Petersbourg reconnaît les difficultés qu'il rencontre à faire prendre au sérieux son activité par les organes de police³¹.

Les relations semblent en revanche plus faciles avec les sociétés privées, qui sont, à l'instar des responsables de *droujiny* d'ailleurs, d'anciens membres des forces de l'ordre ou de l'armée et avec qui les « petits arrangements » sont possibles: « *On s'arrange, comme on se connaît tous. Par exemple, ils peuvent faire appel à nous pour renforcer la sécurité sur le tournage d'un film et nous payer un peu en plus* ». Au-delà de l'affichage d'un discours sur le bénévolat nécessaire, l'aspect financier semble bien être un

obstacle important au développement de *droujiny*. V. A. Ivanov le reconnaît, «*Depuis la fin du système soviétique, le bénévolat ne marche plus*»³². Il imagine aujourd'hui un développement des *droujiny* avec une compensation financière partielle, au-delà des avantages en nature actuellement attribués.

L'expérience des *droujiny* telle qu'elle est observée ici nous paraît bien éloignée de ce qui relève communément d'initiatives de *community policing* : les *droujiny* se placent beaucoup plus en auxiliaires de la police exerçant une action de surveillance et de contrôle sur la communauté qu'en organe de régulation interne à la communauté et ne peuvent prétendre de ce point de vue à une définition en termes d'institutions informelles de contrôle social³³. Disposant d'une faible autonomie et d'une faible légitimité, elles ne peuvent pas non plus exercer de contrôle citoyen sur la police, alors que la police russe de proximité a sans doute plus que tout besoin de retrouver auprès de la population une confiance perdue par la corruption, l'arbitraire et les pratiques illégales³⁴. L'opinion d'«Alexandre», jeune *droujinnik* de Saint-Petersbourg qui n'a pas connu la période soviétique, rend compte d'une contradiction difficile à dépasser : «*Les anciennes droujiny étaient une organisation solide, parce que la police elle-même l'était et que la population avait confiance en elle*». Elles ne pourraient donc être vraiment légitimes que dans le sillage d'une police elle-même forte et légitime ; dans un contexte évoluant à l'opposé, leur seule alternative est l'autonomisation professionnelle dans un contexte de pluralité d'acteurs, mais elles perdent alors leur spécificité de relais sociétal entre la police et la population.

À Omsk : deux initiatives localistes, une agence privée de sécurité et de gardiennage et des conseils de sécurité de quartier

Nous avons pu observer les activités d'une société de sécurité privée dont le discours, les objectifs et les modes de coopération nous semblent emblématiques de cette

....

(32) Entretien avec V. A. Ivanov, responsable du détachement général (*svodnyi otriad*) des *droujiny* de Saint-Petersbourg ainsi que de la *droujina* de son quartier, 25 juin 2001.

....

(33) CRAWFORD, 1997.

....

(34) ZIEMBO-VOGL, MESKO, 2000.

Cet aspect est l'un des fondements de la démarche américaine du *community policing* : restaurer la confiance dans la police via une participation et un contrôle de la communauté, non seulement sur la situation criminelle du territoire, mais sur l'action des forces de police.

....

(35) Entretien à Omsk,
16 novembre 2001.

hybridation des contributions publiques, privées et sociétales à la sécurité publique locale. L'histoire personnelle de son directeur, A. Ponomarev, y est d'ailleurs sans doute pour quelque chose : ancien responsable très actif des *droujiny*, il fonde dès que la loi lui en donne la possibilité en 1992, une agence privée locale de sécurité et de gardiennage. Aujourd'hui considérée par tous comme la plus importante à Omsk, elle présente la particularité d'avoir un accord permanent avec la direction de la police locale pour une contribution de ses agents à la sécurité publique : les patrouilles des agents de la société sont effectuées dans des voitures de la police publique disposant des mêmes fréquences radios. La démarche repose sur la notion d'une coproduction de la sécurité locale par les acteurs publics et privés et son directeur estime d'ailleurs que son modèle devrait être suivi ailleurs en Russie³⁵ : *« Nos activités actuelles sont un prolongement naturel de notre action antérieure en tant que droujiny. J'estime que je travaille comme entreprise privée mais que je remplis une fonction sociale très importante. Puisque la législation nous a donné la possibilité d'exister, on doit aussi rendre service et concourir à l'intérêt général. Si vous avez un problème, je vous défends, peu vous importe de savoir qui vous défend, et vous avez déjà payé vos impôts à l'État, entre autre pour qu'il assure cette fonction de sécurité (...). La loi doit être la même pour tous, le citoyen doit se sentir protégé quels que soient ceux qui assurent cette protection, il doit y avoir unité du système de sécurité. On s'occupe de prévention et d'ordre public au même titre que la police. Il ne peut donc pas y avoir de concurrence puisqu'on fait la même chose »*. Il va plus loin, dans une démarche de sécurité globale qui s'intéresse autant à la prévention qu'à la surveillance ou à la répression, en insistant sur l'importance du travail auprès des adolescents : *« La police professionnelle devrait se concentrer sur ses missions de police criminelle et laisser des pédagogues faire le travail de prévention et de proximité. C'est un travail d'éducation avant tout (...). Tous les adolescents ont droit à l'erreur, il faut les comprendre tout en les contenant dans des limites raisonnables, mais mettre en prison des jeunes qui se sont battus, cela ne sert à rien, au contraire. Il s'agit de former les nouvelles générations,*

quelque peu cassées par les changements récents». Poursuivant une logique d'implication de différents acteurs, il a d'ailleurs largement contribué à la mise en place d'une brigade d'étudiants au sein de l'université régionale des transports, initiative qui mêle surveillance des bâtiments, travail de prévention et d'éducation dans la résidence universitaire avec les étudiants.

Mais c'est aussi au sein de structures administratives de quartier que l'on peut rencontrer, à Omsk, des initiatives en matière de sécurité. L'activité des Ktos, des conseils de quartier prévus par la législation sur l'auto-administration locale pour le règlement de questions ayant trait à la vie du quartier, a été complétée en 1999-2000 par la mise en place d'organes spécifiques en charge des questions de prévention et de tranquillité publique à l'échelle du quartier. Appelés Soviet obchtchestvennosti ou Soviet Profilaktiki³⁶, organisés dans chaque quartier auprès du bureau des ilotiers, ils règlent des litiges de voisinage, des conflits de niveau inférieur à l'infraction administrative, et servent d'assistance et de relais aux forces de l'ordre, plus particulièrement aux ilotiers dont ils semblent former les plus fidèles auxiliaires dans leurs missions de proximité, prenant en charge les fonctions d'ilotage que ceux-ci ne parviennent pas à assurer.

Dans les faits, ces organes revêtent un caractère plus ou moins « préventif » ou « répressif » en fonction de la personnalité des animateurs mais la dimension de contrôle social et de surveillance est dans tous les cas très présente. Les deux animateurs des conseils de sécurité rencontrés à Omsk présentent des profils assez différents : le premier, ancien officier de police en charge de l'éducation dans les colonies pénitenciaires, se distingue par une perception de sa tâche proche de l'activité policière³⁷ : *« Il faut trouver un gars intelligent, pas une grand-mère ou une institutrice à la retraite... Pour le maintien de l'ordre, il faut des hommes »*. On perçoit dans ses propos une forte nostalgie pour l'ordre et son respect. Il tente, avec la fonction qu'il occupe aujourd'hui, de restaurer un peu de cette atmosphère en plaçant « sous contrôle » l'ensemble du quartier ainsi que chaque immeuble : *« Dans mon quartier, j'ai fait une liste et*

....

(36) Qu'on choisisse ici de traduire par conseil de sécurité de quartier, le terme de « conseil de prévention » nous semblant trop connoté d'une autre réalité en français.

....

(37) Entretien avec Vladimir Vassilievitch Dorokhov, 20 novembre 2001.

une carte de tous les lieux à risque, là où il y a vente de drogue, prostitution, notamment à proximité des magasins ouverts la nuit, qui concentrent les problèmes. C'est un travail de collecte et de mise en forme de l'information qui arrive par les responsables d'immeuble. Ensuite, je fais des schémas, des listes, je donne tout à la police». La responsable du second conseil est une institutrice à la retraite, qui considère ce travail comme le prolongement de son ancien métier de pédagogue. En dehors de permanences journalières où sont recueillies anonymement les plaintes, le conseil se réunit régulièrement lors de séances où il convoque les parties, pour tenter un règlement à l'amiable des litiges et conflits de voisinage. Son animatrice affirme que le conseil y parvient avec succès dans la plupart de cas, y compris en cas de plainte... à l'encontre de la police: «Il n'y a pas longtemps, le conseil a examiné en séance une plainte d'une vieille dame qu'un îlotier ivre avait injuriée. Celui-ci s'est longuement excusé et la dame a déclaré que l'incident était clos. Ceci est consigné dans le rapport écrit de la séance». En revanche, le conseil n'a pas le pouvoir d'infliger des amendes ou de prendre une sanction administrative, ce qui reste du domaine de la décision policière.

Dzerjinski : un cas « d'emprunt » partiel réarticulé aux pratiques locales ?

Dans la ville de Dzerjinski (proche banlieue de Moscou), nous avons pu observer la mise en place de deux initiatives en matière de sécurité, émanant des autorités locales avec deux logiques différentes.

La municipalité a créé une structure de sécurité propre, sous la forme d'une entreprise municipale dont les membres, dix-sept en tout pour le moment, portent le nom de *droujinniki* municipaux. Cette entreprise appartient à l'administration locale mais n'est pas un service public de la mairie. Ce n'est pas non plus une entreprise de sécurité privée, puisqu'elle n'a pas de licence et que ses agents, qui portent un uniforme distinct de celui de la police publique,

ne possèdent que des matraques et des pistolets à gaz. Comme l'explique l'adjoint au maire en charge des problèmes de sécurité, cette initiative est conçue comme un service à la population : « *On peut leur téléphoner de 9h à 17h et ils peuvent venir le soir dans un immeuble où il y a des problèmes. Ils patrouillent systématiquement de 17h à 1h du matin, le moment le plus sensible (...). Ils sont "100% municipaux", connaissent la ville et ses problèmes, alors que les îlotiers peuvent ne pas habiter sur place, etc.* »³⁸. Cette entreprise pourrait à terme constituer une ressource plus directe pour la mairie en remplaçant à moindre coût d'autres acteurs locaux de la sécurité auxquels elle a recours (sociétés privées, OUVVO, etc.), posant alors la question du devenir de la fonction d'ilotage et de proximité aujourd'hui assurée par ces agents municipaux.

Autre volet de sa politique, la municipalité de Dzerjinski a mis en place elle aussi depuis deux ans des comités de quartiers appelés *Komitet obchtchestvennogo samoupravleniia* (KOS) dont l'objectif était de faire participer l'ensemble de la population à l'amélioration des conditions de vie. L'évolution de ce projet est intéressante du point de vue de la place qu'y occupent les questions de sécurité. En 2000, le responsable d'une de ces structures³⁹ avait pour ambition d'organiser au sein des KOS des *droujiny* avec participation obligatoire de l'ensemble des habitants par roulement, en misant sur un effet d'entraînement progressif. Dix-huit mois plus tard, cette idée a été abandonnée et le projet a pris la direction d'un projet de *community development* plus global, fortement impulsé par l'énergie d'une jeune députée locale qui a obtenu un financement britannique⁴⁰. Six des huit comités sont aujourd'hui mis en place, et fonctionnent comme des centres sociaux, avec activités de loisirs, clubs divers, espaces de rencontres, essentiellement tournés vers les jeunes et les personnes âgées, dans une optique de restauration du lien social et de prévention : « *C'est cela l'essentiel de notre travail, la prévention, ressouder les liens entre les gens, donner la possibilité de faire des activités. Par exemple, avec un gymnase ouvert en permanence pour les jeunes dans un des quartiers* ». La question de l'insécurité reste cependant très

....

(38) Entretien avec A. A. Kionig, Dzerjinski, 21 novembre 2001.

....

(39) Entretien avec Vladimir Trounilin, 22 mai 2000.

....

(40) La fondation «know-How».

....

(41) Entretien avec Vladimir Trounlin, 22 mai 2000.

présente, que ce soit dans le constat des problèmes ou dans les solutions recherchées : « *Les jeunes se comportent mal, abîment tout, quand on fait des travaux, c'est encore, pire, c'est encore plus vite dégradé* »⁴¹. Dans chaque quartier, l'ilotier passe plusieurs heures par jour avec les membres du KOS, qui sont en général des responsables d'immeubles ou de groupes d'immeubles, et l'idée est de les faire travailler aussi en liaison étroite avec les *droujinniki* municipaux. Cette coopération entre administration locale, ilotiers et comité de quartier est formalisée dans un arrêté municipal. Cela suppose de la part de la municipalité un effort en direction des ilotiers pour les loger sur place, mais aussi l'imposition d'une présence régulière dans les immeubles, et des réunions tous les trois mois au cours desquelles ils rendent compte de leur activité auprès des responsables d'immeubles. « *On essaie de faire en sorte que les ilotiers soient responsables de ce qu'ils font vis-à-vis de la population* ».

La mise en place conjointe de ces deux initiatives témoigne d'une tentative pour différencier les fonctions d'ordre public proprement dit, assurées par des professionnels, de l'activité des KOS, plus proche du développement communautaire. Une partie du financement et la formation des responsables sont assurées par une fondation britannique ce qui semble « tirer » l'initiative dans cette direction. Mais la composante de sécurité et de contrôle social reste centrale, comme en témoigne le principal projet à court terme de la municipalité : rassembler autour d'une grande maison de quartier le bureau des ilotiers, les ateliers pour enfants et les activités pour retraités.

Hybrides et diverses, ces pratiques de sécurité locales, ressortent chaque fois de contextes locaux particuliers et semblent ne pas contenir de logique d'action qui pourrait permettre une typologie ou une systématisation de l'analyse. Elles nous semblent en revanche toutes correspondre, à des degrés divers à la recherche de la maîtrise d'un territoire que ne semble plus maîtriser, ou en tout cas pas seule, la police de sécurité publique. Et surtout, l'unité de ces pratiques est sans doute à rechercher dans une certaine unité du référentiel social qui les sous-tend.

Un référentiel social commun : regards sur la « prévention » et la « déviance »

Institutionnellement, les missions de prévention relèvent de la police de sécurité publique⁴² mais aussi d'organes spécifiques de prévention au sein des instances d'auto-administration locale ou des administrations régionales. Ceci concerne particulièrement les politiques ou mesures destinées aux mineurs, au sein des commissions pour l'enfance et la jeunesse par exemple. La prévention a même fait l'objet d'une loi spécifique en 1999. Si la question de la prévention est perçue comme importante au sein d'un discours général sur l'insécurité qui stigmatise particulièrement le comportement pathogène des adolescents et de groupes « à risque », et qui fait l'objet d'un certain nombre de mesures annoncées, on ne peut considérer que se soit mise en place une politique en matière de prévention.

38

Que ce soit au niveau fédéral ou local, les responsables sont bien sûr conscients des changements qu'il faudrait mettre en œuvre: V.Smironov, responsable pendant la période soviétique de ce secteur au sein du ministère de l'Intérieur, en appelle aussi à des politiques mettant en jeu une pluralité d'acteurs: *« Il faut aujourd'hui trouver d'autres moyens de travailler avec les adolescents, que ceux utilisés pendant la période soviétique où tout ce qui les concernait passait par la police. Au contraire, la police doit être le dernier maillon de la chaîne et les jeunes délinquants doivent pouvoir être pris en charge par des structures non policières dans chaque domaine: éducation, santé, travail (...) Mais pour le moment on n'y arrive pas, les institutions, les structures sont trop conservatrices, la police entre autres, mais pas seulement... »*. À Omsk, N.P.Gontcharova, responsable de la commission des mineurs de l'administration, identifie très bien les problèmes de coordination et de cloisonnement des acteurs qui apparaissent dans toute politique locale de prévention et apparaît impuissante face à l'immensité de la tâche et à l'impréparation des personnels en charge de ces fonctions: *« J'ai*

....

(42) Un ilotier de la brigade des mineurs est rattaché à chaque quartier.

....

(43) Choix de serrures, de blindage, consignes sur les conduites à tenir en différentes occasions de menace potentielle et surtout demande à tous de surveiller et signaler les appartements «suspects» parmi lesquels il est explicitement mentionné «les appartements habités par des personnes de nationalité caucasienne».

cherché récemment de la littérature sur ce sujet, je n'ai rien trouvé de plus récent que les années quatre-vingt, comme si ce thème n'intéressait plus personne». L'accent mis sur les aspects réglementaires et organisationnels révèle aussi, comme pour la police, la faiblesse du débat public et le problème de la formation et de la culture professionnelles dans ce domaine. En témoigne aussi la faible place de la prévention dans les conseils locaux de sécurité de cette ville alors que l'on pensait cette préoccupation au cœur de leurs activités. Même si dans l'un d'eux, on perçoit ce souci, il reste surtout limité à la diffusion d'informations factuelles sur le travail de la police et sur la sécurité⁴³ dans un souci de protection contre la délinquance et la criminalité et sur une approche prophylactique, qui vise à surveiller les jeunes en difficulté signalés par les éducateurs de l'école ou les travailleurs sociaux, à identifier et éradiquer les «comportements anti-sociaux»: il est ainsi recommandé de ne «pas chercher à entrer en contact avec les SDF ni avec les toxicomanes, mais d'appeler immédiatement la police».

Il est frappant de constater que c'est un acteur privé, le Pravookhranitelnj Tsentr, qui semble avoir à Omsk le discours le plus complet sur la prévention, alors que ce n'est pas *a priori* sa fonction première. Ce dernier point pose d'ailleurs un autre problème, celui de la définition des objets de sécurité: l'interpellation et la remise au commissariat de police du quartier d'un couple en état d'ébriété se querellant sur la voie publique un samedi soir ou d'un enfant mendiant à la sortie d'un restaurant ne sont-ils pas autant d'incidents relevant de la nuisance de voisinage ou de l'incivilité qui, en l'absence de la patrouille, seraient passées inaperçus? Pour le dire autrement, n'assiste-t-on pas à la construction du problème de l'insécurité autant qu'à sa solution? Il en va de même des conseils locaux de sécurité: assumant à la place des policiers une bonne partie des fonctions d'ilotage, notamment tout ce qui a trait au contrôle et à la surveillance des «bonnes mœurs», on peut se poser la question de savoir qui définit les comportements ou les personnes à surveiller. Le seul garde-fou à ce risque d'appropriation de la définition même de la sécurité réside alors dans le partage d'un référentiel commun.

Contrairement à l'institution policière elle-même, dont on a vu qu'elle avait adopté des normes juridiques en phase avec l'affichage d'un référentiel démocratique, le référentiel social en matière d'approche de l'insécurité, de la délinquance et de la déviance, *i.e.* le contenu de la prévention n'a pas fait l'objet d'un réexamen à même de définir de nouvelles pratiques. Les représentations très normatives du social, des éléments pathogènes le menaçant et des possibilités de contrôler les comportements « déviants », voire de les éradiquer, par un mélange de répression et de « prophylaxie » ne semblent pas très différentes de l'analyse qu'en faisait pour la période soviétique W. D. Connor⁴⁴.

Pour un certain nombre de problèmes sociaux que connaît la Russie, entrant pleinement dans les logiques d'action de la prévention (enfants des rues, toxicomanie), on constate une multiplicité d'initiatives, mais sans véritable mobilisation collective face à un problème, exigeant coopération, décloisonnement des pratiques et élargissement à de nouveaux acteurs⁴⁵. À Tchéliabinsk, un député tente de mettre en place des actions de sensibilisation et de prévention sur la toxicomanie ; à Saint-Petersbourg, des associations humanitaires ou religieuses, soutenues par des ONG internationales, développent des programmes de réinsertion pour jeunes délinquants ou toxicomanes. Pour ces dernières, le rapport aux institutions et à l'institution policière en particulier est souvent empreint de méfiance réciproque. Ces associations suppléent pourtant à la carence des institutions publiques qui en sont conscientes puisqu'elles n'hésitent pas à renvoyer sur le secteur associatif toutes les demandes qu'elles ne peuvent gérer, sans lui assurer de contrepartie financière. Parfois cependant, ces coopérations sont plus formalisées mais sans vraiment déboucher sur une reconnaissance acquise des acteurs sociétaux par les pouvoirs publics : à Saint-Petersbourg, une association qui s'occupe des enfants des rues est mandatée par les pouvoirs publics pour un programme de formation de travailleurs sociaux dans ce secteur pour toute la Russie. Ce qui n'empêche pas la municipalité de ne pas verser les sommes dues par ailleurs à l'association pour la prise en charge d'un centre d'hébergement.

....

(44) CONNOR, 1972.

....

(45) BERLIOZ, DUBOUCHET, 1998.

Conclusion

La mise en œuvre locale du *policing* dans le cas de la Russie semble peu se prêter aux approches en terme de coproduction de la sécurité comme « objectif commun de légitimation »⁴⁶ ou de forme inédite de « gouvernance en partenariat »⁴⁷ qui dépasseraient les dichotomies habituelles entre secteur public, privé, et société civile. Les conflits d'intérêts entre les niveaux de pouvoir, les luttes pour l'allocation de maigres ressources et l'instrumentalisation de la politique policière pour d'autres intérêts ne peuvent tenir lieu d'action publique, motivée par la confrontation entre différents acteurs de logiques d'action et de visions du monde dans un espace et un débat publics⁴⁸. En revanche, qu'il s'agisse de réémergence de formes antérieures de mobilisations ou de nouvelles interactions avec le secteur privé ou avec les pouvoirs locaux, les pratiques de sécurité locale observées constituent une illustration des possibilités d'innovation à la marge dans un contexte de « *path-dependance* ».

....

(46) FERRET, 1998, p. 267.

....

(47) CRAWFORD, 2001 p. 3.

....

(48) MACÉ, 1998, p. 9.

■ Anne LE HUÉROU

Doctorante en sociologie, CADIS-EHESS-CNRS

BAKHANSKAIA (N.), 1975, «New legislation on the volunteer Auxiliary Police», *Soviet Law and Government*, Vol. 4, n°2, automne, p. 3-11.

BERLIOZ (G), DUBOUCHET (L), 1998, «Des CCPD aux CLS : articulation, superposition ou disjonction de deux logiques», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Les partages de la sécurité», n°33, troisième trimestre, p. 89-104.

BRODEUR (J.-P.), 1995, «Le contrôle social : privatisation et technocratie», *Déviance et Société*, 19 (2), p. 127-147.

CONNOR (W. D.), 1972, *Deviance in Soviet Society*, New York, London, Columbia University Press.

CRAWFORD (A.), 2001, «Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance», *Déviance et société*, janvier.

CRAWFORD (A.), 1997, *The local governance of crime: Appeal to community and partnership*, Oxford, Clarendon Press.

FAVAREL-GARRIGUES (G.), 2000, «La transformation policière en Russie post-soviétique», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, «Polices post-communistes, une transformation inachevée?», n°41, troisième trimestre, p. 7-25.

FERRET (J.), 1998, «Les polices municipales en France, une perspective socio-politique», *Déviance et société*, Vol. 22, n°3, p. 263-288.

GALEOTTI (M.), 1990, «From Gorky to Tol'yatti: New Models for the Police», Report on the USSR, 31 août.

GRANAT (N.L.), 1998, «Mesto i rol' mestnoj milicii v sisteme organov mestnogo samoupravleniâ (la place et le rôle de la police locale dans le système des organes d'auto-administration locale)», in *Mestnoe samoupravlenie, Teoria i Praktika* (l'auto administration locale : théorie et pratique)", Moscou, Akademia MVD Rossii.

HENDLEY (K.), MURRELL (P.), RYTERMAN (R), 2000, «Law, Relationships and Private Enforcement: Transactional Strategies of Russian Enterprises», *Europe-Asia Studies*, Vol. 52, n° 4, p. 627-656.

KLÂMKN (I.), TIMOFEEV (L.), 2000, *Tenevaâ Rossiâ* (La Russie de l'ombre). Moscou, RGGU.

MACÉ (E.), 1998, «La médiation : paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, troisième trimestre, p. 7-20.

REINER (R.), 1997, «Policing and the police», in MAGUIRE (M.), MORGAN (R.), REINER (R.) (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, p. 997-1049.

SHELLEY (L.), 1996, *Policing Soviet Society. The Evolution of State Control*, Londres, Routledge.

TSYPKIN (M.), 1989, «Workers' Militia: Order Instead of Law», Report on the USSR, 17 novembre.

VOLKOV (V.), 1999, «Violent Entrepreneurship in Post-Communist Russia», *Europe-Asia Studies*, Vol. 51, n° 5, p. 741-754.

ZIEMBO-VOGL (J.), MESKO (G.), 2000, «Conceptualizing the ethical aspects of community policing: inception and practice», in PAGON (M.) (dir.), *Policing in Central and Eastern Europe: Ethics, integrity and Human Rights*, Ljubljana, College of Police and Security Studies., p. 523-536.

Les politiques locales de sécurité américaine et française évoluent-elles dans la même direction, celle d'une répression accrue ? L'article compare le community policing tel qu'il est pratiqué à Chicago et les contrats locaux de sécurité du département de la Seine-Saint-Denis. Cet éclairage réciproque fait apparaître que ce qui est en jeu aussi bien avec les CLS qu'avec le community policing est bien plutôt de l'ordre de la prévention, quoique dans un esprit fort différent dans l'un et l'autre cas. D'un côté, on a un modèle « immunologique » qui consiste à renforcer les défenses propres de la communauté contre le crime, de l'autre, un modèle « prophylactique » selon lequel l'enjeu n'est pas de combattre le mal mais d'empêcher son avènement, par une « restauration du lien social » qui s'inscrit dans la tradition de l'élimination des causes de la délinquance.

Community policing et restauration du lien social

Politiques locales de sécurité aux États-Unis et en France *

43

DOSSIER

par Jacques DONZELOT, Anne WYVEKENS

L'HISTOIRE FRANÇAISE DES « POLITIQUES LOCALES DE SÉCURITÉ » a vingt ans. Initiées à partir des travaux de la commission des maires, elles ont vécu leurs premières années sous les auspices de la *prévention* de la délinquance. Le mot *sécurité* a fait, sinon son apparition, du moins une entrée en force en 1997, avec la création des contrats locaux de sécurité. À la même époque, une formule commençait à connaître un franc succès, celle de la « tolérance zéro », importée des États-Unis où elle était, disait-on, associée à la version américaine de l'approche locale de la sécurité, le *community policing*. De là à ce que le débat français soit

♦♦♦ * Cet article est inspiré d'un chapitre de DONZELOT, MÉVEL, WYVEKENS, 2003.

envahi par la menace d'une évolution des politiques françaises – de sécurité – dans le sens d'une «dérive à l'américaine», il n'y avait qu'un pas, qui fut allègrement franchi par des protagonistes exaspérés, d'un côté, par l'infinie tolérance de la prévention sociale et déstabilisés, de l'autre, par la crainte que le tout pénal ne vienne remplacer un travail social en plein désarroi.

Sommes-nous réellement menacés d'un tel sinistre destin ? La «coproduction de la sécurité» instituée en 1997, la police de proximité qui a suivi, évoquent le *community policing* américain. On y trouve la même idée que la sécurité ne peut pas rester la seule affaire de la police, et celle du rapprochement entre la police et la population. Jusqu'à quel point est-il alors légitime de considérer que les politiques locales de sécurité des deux pays évoluent dans la même direction ? Pour répondre à cette question, nous avons entrepris d'examiner ces politiques au double point de vue de la nature des rapports qu'elles établissent entre la police et les habitants et du style d'action qu'elles cherchent chacune à produire, en comparant le programme de *community policing* élaboré dans la ville de Chicago et la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité dans le département de la Seine-Saint-Denis. Pour présenter les résultats de cette enquête, nous portons d'abord le regard sur le terrain américain. Puis nous faisons retour sur la France pour rechercher ce que l'on peut mettre en regard des termes et pratiques américains. Nous montrerons ainsi que, si le *community policing* ne correspond en rien à la caricature qu'en font ses détracteurs français, le modèle français ne tend guère, pour sa part, à s'aligner sur le modèle américain.

Le *community policing*

Depuis une vingtaine d'années, la police américaine est à l'heure du *community policing*. Tout en encourageant vivement ce nouveau « modèle » de police, l'État fédéral n'en donne pas de définition et laisse à chaque département de police une grande latitude pour définir son programme. Un texte, toutefois, sert de référence commune à tous : l'article

....

(1) WILSON, KELLING, 1982, p. 68-71.

intitulé « Broken Windows », paru en 1982¹. On le relira ici très rapidement, à la fois pour montrer les simplifications coupables dont il fait l'objet chez nous et pour indiquer comment il pose les bases d'un modèle de police dont le programme de Chicago constitue une application particulièrement fidèle. La théorie des carreaux cassés n'est *pas* une version moderne et américaine du vieil adage français « Qui vole un œuf, vole un bœuf ». Elle n'est par conséquent *pas* la justification d'une politique de tolérance zéro qui châtierait sans états d'âme la moindre incartade. Cette théorie contient deux enseignements majeurs. Le premier consiste en un déplacement du regard sur les situations, soulignant l'importance de l'attention à apporter au sentiment d'insécurité, à la fois comme un phénomène en soi et comme une cause de délinquance. Le carreau cassé non réparé est le signe que les habitants d'un quartier l'abandonnent (par défaut d'entretien ou, quand ils le peuvent, en déménageant), le laissant ainsi dépourvu de contrôle et à la merci de la délinquance lourde. « *Qu'une seule vitre brisée le reste et c'est un signal qu'en casser d'autres sera sans conséquence* ». Il faut donc s'occuper des « petites choses ». Le second enseignement est la conséquence qu'il convient de tirer du premier sur le plan des politiques, et plus précisément quelle relation établir entre la police et la population d'un quartier : « *L'essence même du rôle de la police dans le maintien de l'ordre réside dans le renforcement des mécanismes d'autocontrôle de la collectivité* ».

Le succès de l'article tient à deux facteurs. D'abord, il constitue une révolution copernicienne dans le domaine de la compréhension des relations entre le sentiment d'insécurité et la délinquance. Voilà une analyse qui inverse l'ordre d'apparition des deux phénomènes. Ce n'est plus la délinquance qui est première mais le sentiment d'insécurité, la place qu'on lui laisse occuper en négligeant les petits faits objectifs qui l'alimentent. Le second facteur est le « contexte » dans lequel l'article fut publié. La délinquance dans les villes américaines explose, le sentiment d'insécurité est à son comble, et la police en pleine crise, interpellée pour l'inefficacité de ses interventions.

Le programme mis en place, depuis le début des années quatre-vingt-dix, par la ville de Chicago² illustre de manière exemplaire le double infléchissement de l'activité policière qu'appelle la théorie des carreaux cassés: 1) L'établissement d'une relation forte entre la police et les habitants pour répondre à la dégradation de l'espace et à l'abandon des contrôles. C'est le rôle des *beat meetings*. 2) L'inflexion des tâches et du travail de la police vers une identification et une résolution des problèmes avec les habitants. C'est la pratique du *problem solving*.

....

(2) Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS).

Beat meetings

Le *community policing* «*Chicago style*» consiste, d'abord, en une réorganisation du territoire d'action de la police par un découpage de ses districts en secteurs aussi petits que possible, de manière à ce que les policiers qui y sont affectés, de façon stable, puissent identifier les enjeux locaux de la façon la plus fine. Les 25 districts de la ville ont ainsi été subdivisés en 279 *beats*. Soit des portions de territoire qui comptent chacune en moyenne 9 000 habitants. Mais le plus important est l'établissement de rencontres régulières entre la police et la population, en particulier au niveau des *beats*.

Ces *beat meetings* se tiennent, une fois par mois, parfois dans les locaux de police, le plus souvent dans une église, une école, une bibliothèque publique, un hôpital, un immeuble de logement social, façon de souligner leur inscription au cœur de la communauté. La régularité est de rigueur. Y viennent tous les policiers de patrouille affectés au secteur, et les habitants du quartier, une vingtaine en moyenne. Habitants et policiers se saluent, parfois s'appellent par leur prénom comme de vieilles connaissances. Si l'accueil a un caractère convivial, cette ambiance décontractée n'a pas toujours été de mise. Les premières réunions de *beat*, placées sous la direction exclusive des fonctionnaires de police, avaient en effet été rien moins que houleuses. Pour désamorcer ces tensions, une nouvelle fonction a rapidement émergé, celle de *facilitator*, confiée à

des participants civils, souvent des militants du *community building*. Tantôt ils conduisent eux-mêmes les réunions, tantôt ils servent d'interface entre l'officier de police qui mène le débat et les habitants.

D'un quartier à l'autre, le rituel est à peu de chose près identique. Les policiers se présentent en rappelant leurs fonctions. Les habitants font de même, indiquent leur nom ainsi que le lieu où ils habitent. Vient ensuite une série d'informations fournies par le *facilitator* ou par les policiers qui donnent, par exemple, des indications sur la prévention des vols à main armée, sur le fonctionnement du numéro d'appel d'urgence, ou présentent une association s'occupant de sans-abri. Après l'annonce des diverses manifestations CAPS (séminaire sur le vol de voitures, atelier sur les violences familiales, ou les mauvais traitements à animaux, etc.), un policier passe à la lecture commentée des rapports ICAM (Information Collection for Automated Mapping), dont il a préalablement donné copie aux participants. Il reprend les dix infractions les plus fréquentes dans le quartier, indiquant leur évolution depuis le mois précédent, et éclaircissant la signification des chiffres.

Après ces « hors d'œuvre », on passe aux choses sérieuses : *old et new business*. Le *old business* désigne les problèmes soulevés par les habitants le mois précédent. La police rend compte des dispositions qui ont été prises, par elle ou par d'autres instances, et les résidents sont interrogés sur la persistance du problème ou sa disparition. Par exemple, à propos d'un problème de circulation des voitures, roulant à des vitesses excessives sur une portion de rue, la police a dressé des procès-verbaux et l'habitant qui avait soulevé le problème confirme que la situation s'est améliorée. Ou bien, une fuite d'eau ayant été signalée dans une borne à incendie, le sergent a demandé que la borne soit réparée. Elle fuit encore un peu, mais devrait être en état pour la prochaine réunion. Ou encore, s'agissant de désordres autour d'une aire de jeux, la police n'a pas enregistré de nouvelles plaintes. On apprend au passage que les services de la ville ont, à la demande de la police, réparé la clôture et taillé la végétation pour que soit facilitée la surveillance

des lieux. Plus grave, des *dealers* squattaient un immeuble : ils ont été arrêtés grâce aux preuves photographiques de leur activité fournies par les résidants. Vient ensuite le tour du *new business*. Les habitants sont invités à signaler les nouveaux problèmes qui perturbent la vie du quartier. L'un évoque le bruit fait par un chantier, la nuit. Le sergent répond qu'il va se renseigner sur la réglementation en vigueur. Un autre se plaint du comportement de mendiants qui importunent les passants. Le sergent s'engage à attirer l'attention des policiers de patrouille et à demander à la ville d'envoyer des travailleurs sociaux. Un autre habitant évoque un groupe de gens bruyants, près de chez lui, qu'il suspecte d'être impliqués dans du trafic de drogues. Invité à appeler le 911, il dit avoir peur des représailles. L'officier lui propose de faire prendre sa déposition dans un autre quartier. Des vols de vélos se multiplient dans le garage d'un immeuble. Les patrouilles vont être augmentées, mais le sergent invite les locataires à s'assurer que la porte dudit garage soit régulièrement verrouillée.

Deux temps forts scandent les *beat meetings*. Le premier est celui où la police *rend compte* de son action, soit la démonstration d'*accountability* (aptitude à se montrer compta- ble de ce qu'on fait envers le public). Le second, celui où elle *prend en compte* les problèmes évoqués par les gens, quelle qu'en soit la nature eu égard aux tâches policières classiques. L'originalité de la démarche tient à la connexion étroite entre les deux moments : les policiers ne refusent aucune discussion, aucune question sur leur pratique et ne considèrent *a priori* aucun sujet comme exclu du champ légitime de leurs préoccupations. Cette attitude place les habitants et les policiers sur un plan d'égalité qui autorise les premiers à dire tout ce qui les préoccupe et oblige les seconds à y répondre directement ou indirectement. Du même coup, elle empêche les uns et les autres de rester sur leur quant-à-soi, celui de l'habitant « *qui n'en dit pas plus mais n'en pense pas moins* », celui du policier « *qui connaît son métier et qui l'accomplirait mieux si les gens qui se plaignent étaient plus cohérents* ».

Toutes les questions doivent recevoir une réponse : qu'il s'agisse d'interrogations anodines comme celle de ce

monsieur qui demande jusqu'à quelle heure il est raisonnable de se promener la nuit dans le quartier; de questions plus curieuses comme celles portant sur les stratégies que la police met en œuvre pour arrêter certains délinquants (utilisation de faux revendeurs de drogue, de fausses prostituées); mais aussi quand il s'agit de mises en cause que leur adressent les citoyens. Ces menues scènes disent « ce que fait la police » mieux que toutes les campagnes de communication ne pourraient le faire. Elles supposent que les policiers ne se mettent jamais hors du champ d'un questionnement effectif et permettent, du même coup, que tout ce qui inquiète les habitants puisse être formulé.

Après le compte rendu, la prise en compte : assister à un *beat meeting* revient un peu à se trouver plongé dans l'article sur les carreaux cassés. D'une part, c'est bien de la qualité de la vie dans le quartier qu'il y est question. On traite de l'environnement physique aussi bien que des comportements indésirables, lesquels peuvent consister aussi bien en des incivilités qu'en de la délinquance lourde. Les questions de parking et de circulation, les chantiers ou les individus bruyants sont pris autant au sérieux que les immeubles squattés par des *dealers* ou les coups de feu échangés par les membres de gangs. D'autre part, il se confirme que chaque quartier a son ordre, que ce qui contrarie les habitants de l'un n'est pas de même nature que ce qui perturbe les résidents d'un autre. Ainsi, dans les quartiers les plus tranquilles, les problèmes évoqués se limitent-ils, ou presque, à des questions de circulation. Dans d'autres zones, circulation et bruit s'effacent devant de lourds problèmes de rivalités entre gangs, de trafics de stupéfiants, de prostitution, et les habitants affirment parfois être tellement accoutumés aux fusillades qu'elles ne paraissent plus être une raison pour avertir la police.

Dans bon nombre de cas, il est évident que les problèmes soulevés ne sont pas de la compétence de la police, au sens strict. Mais, conformément à l'esprit des carreaux cassés, par rapport à toutes ces questions, la police va *s'engager*. De quelle manière? En construisant un système méthodique de recueil et de réponses autour d'un second numéro d'appel : le 311, réservant ainsi le 911 aux appels d'urgence.

Ce nouveau numéro est devenu le moyen d'accès rapide à un service municipal généralisé dont l'existence élargit le champ d'action de la police. Le 311 fait entrer dans les faits l'idée que l'on puisse s'adresser à la police pour des questions autres que de stricte délinquance. Ce n'est pas nécessairement la police qui les traitera, mais c'est elle qui prend la responsabilité qu'une réponse y soit apportée. Le 311 permet de signaler aux services municipaux nids-de-poule, poubelles renversées et graffitis, d'obtenir de l'information sur le prochain festival de jazz, sur les jours d'enlèvement des ordures, ainsi que de poser les questions les plus variées. Dans les réunions d'information le concernant, le 311 est présenté comme « *every citizen's hotline to city services* ». Le partenariat inter-services n'est donc pas absent du « modèle » de Chicago mais il y prend une tout autre dimension : il n'existe *que dans la mesure* où il permet à la police de prendre en considération les attentes des usagers.

Problem solving

Les *beat meetings* reposent sur une mise en relation horizontale des policiers et des habitants. Que produit cette relation quant à l'amélioration de la sécurité dans chaque quartier ? Rien de très original, à première vue. Chaque sujet d'inquiétude évoqué se prête à un appel à plus de vigilance de la part de la population et à un engagement de la police à mieux surveiller les lieux ou les individus en question. C'est, dira-t-on, le rôle banal de n'importe quel service de police. À ceci près qu'il s'agit du degré le plus élémentaire d'une forme d'action originale, qui applique concrètement la théorie des carreaux cassés : le *problem solving*.

L'originalité de ce processus de résolution des problèmes se situe dans la méthode d'analyse qu'il propose, car c'est elle qui permet un engagement convergent des forces de la population, de la police et de la ville. Qu'est-ce qu'un « problème » ? Non pas un événement isolé, agression ou vol, mais un groupe d'incidents liés entre eux de telle

manière que l'arrestation d'un suspect ou le traitement d'un *hot spot* (point chaud) par un investissement policier ne suffit pas à le résoudre. La méthode classique ne permet de supprimer que le symptôme occasionnel d'un problème plus profond qui resurgira d'une manière plus ou moins similaire. Il s'agit donc de voir si plusieurs infractions sont effectivement reliées par des causes communes. Non pas les causes qui commandent le crime dans les profondeurs de la société par l'effet de carences de celle-ci, mais celles que l'on trouve en restant à la surface des infractions, dans le cadre du triptyque constitué par l'auteur, la victime et la localisation du délit. Si l'on dispose ces trois éléments sous la forme d'un triangle dont ils constitueraient chacun un sommet, on voit que ce qui fait un problème, c'est que l'on retrouve dans différentes infractions au moins deux de ces éléments. Le troisième peut varier mais la structure qui porte le problème persiste. Il ne disparaîtra qu'autant que l'on s'attaquera aux deux autres. Les victimes se succéderont tant que l'on n'interviendra pas sur l'agresseur et sur le lieu où il agit. De même, l'agresseur peut être arrêté mais si l'on ne change pas l'attitude des victimes potentielles et la nature du lieu, on ne résout pas le problème.

Ainsi résumée, la méthode paraît relever du simple bon sens plus que d'une innovation significative. Il faut passer à la mise en œuvre pour en saisir l'originalité. Prenons l'exemple de la multiplication des vols de voiture dans un quartier. Rapportée à la figure du triangle, cela donne un sommet occupé par un même type de victime – les possesseurs de véhicule –, un autre, par le lieu – les rues mal éclairées de cette partie de la ville. L'arrestation d'un voleur ne mettrait pas fin au trafic de voitures volées qui s'est organisé dans ce lieu. Par contre, le renforcement des précautions prises par les conducteurs, ainsi qu'un effort d'amélioration de l'éclairage par la municipalité feraient que l'action de la police, l'arrestation d'un voleur en l'occurrence grâce à une surveillance accrue, aura un effet dissuasif parce qu'elle jouera sur un contexte rendant plus difficile et risqué ce genre de vol et que les « collègues » du délinquant arrêté renonceront à y poursuivre leur activité. Effet que n'aurait pas le seul accroissement de la

surveillance : il occuperait beaucoup trop d'effectifs pendant un moment, et le calme apparent revenu justifierait leur retrait, permettant ainsi la reprise de l'activité délinquante.

Une autre illustration permet de mieux fixer la spécificité du *problem solving*. Une habitante se plaint de ce que les véhicules et particulièrement les bus de la ville ne respectent pas le « stop » à un carrefour. Les policiers répondent que ce n'est pas faute de dresser des contraventions. Il s'agit bien d'un « problème », car on a un même lieu, le carrefour, et une même catégorie de délinquants, les chauffeurs de bus. En conséquence, le traitement ponctuel perd de son efficacité et les habitants ont le sentiment que la police ne fait rien. Agir sur les lieux est possible en agrandissant le panneau « stop » de façon à disqualifier toute justification par sa non-perception. Agir sur les délinquants aussi, en comprenant que les contraventions ne dissuadent pas les chauffeurs de bus : compte tenu de la mini-gravité apparente de l'affaire et des complications créées par les avocats qui défendent les chauffeurs aux frais du syndicat, les juges sont portés à classer ces affaires. Une démarche plus efficace serait que les habitants signalent systématiquement les infractions à la Chicago Transport Authority. Si celle-ci reçoit un grand nombre de plaintes, elle sera portée à licencier les chauffeurs pour éviter le reproche de manquer à son devoir.

À travers ces exemples, on voit bien comment la méthode du *problem solving* constitue la mise en pratique de la théorie des carreaux cassés... même si elle l'a précédée dans l'ordre de publication des textes³. Selon cette théorie, le déclin d'un quartier, son passage dans le territoire de la délinquance, avait pour première cause l'abandon physique de son entretien, et pour seconde cause l'abandon du quartier par ceux qui le peuvent, la décomposition de la communauté. En conséquence de ce double abandon, la police ne réussissait plus à faire face, par ses seuls moyens, à une délinquance qui puise sa force dans l'affaiblissement de celles du quartier. Le *problem solving* offre une manière de renverser systématiquement le processus de déclin. Il agit sur *l'abandon des lieux* par une mobilisation des services de la mairie. Il enrayer *l'abandon par les gens* en les appelant à

....

(3) GOLDSTEIN, 1979.

reconstruire une communauté agissante plutôt qu'à désertier individuellement. Il permet à la police de gagner en efficacité par l'appui qu'elle trouve ainsi dans la communauté. Chacun de ces trois acteurs – les services de la ville, les habitants, la police – doit trouver son rôle. Celui de la police consiste d'abord à savoir se faire aider par les autres partenaires impliqués pour résoudre les problèmes, au lieu de dépenser son énergie dans une démarche purement réactive.

Les habitants sont, tout au long des *beat meetings*, appelés à former une force. Mais pour en faire quel usage ? Le plus connu est le *block watching*, la surveillance réciproque des immeubles, une pratique qui préexistait au lancement du programme et que celui-ci s'emploie à réactiver. Il existe par ailleurs une large gamme de manifestations de réappropriation du territoire. Les *stand ups* sont des promenades organisées par des groupes d'habitants à jours et heures réguliers, dans les lieux où stationnent habituellement *dealers* et prostituées. L'été, les *stand ups* prennent la forme plus ludique d'un barbecue. Le *positive loitering* consiste également à déambuler, la nuit, pour réoccuper une zone, faire signe qu'une limite se trouve apportée au comportement, sinon à la présence, des indésirables. À ces formules « classiques », la ville de Chicago ajoute un produit original, le *court advocacy*. Il s'agit d'une présence organisée des habitants d'un quartier aux audiences où se trouvent jugées les affaires concernant celui-ci. Le but du *court advocacy* consiste à « permettre aux habitants de ne plus être seuls face aux délinquants, mais de former une communauté »⁴. Lorsque l'affaire qui les concerne est appelée, les volontaires se lèvent, silencieusement, arborant un tee-shirt frappé au sceau de CAPS. Ainsi, celui qui a eu le courage de porter plainte ne se sent plus isolé, et moins exposé aux représailles peut-être. La municipalité apporte son obole en fournissant un véhicule, en organisant le repas de ces groupes. La police y trouve une force d'appoint auprès de la justice car il semble que l'un des résultats de cette pratique soit d'éviter les reports d'audience demandés quasi systématiquement par les avocats des accusés, de susciter aussi des peines plus élevées et plus inventives, en matière de réparation par exemple.

....

(4) Chicago Community Policing Evaluation Consortium, 1997.

Présenté comme préventif, le *community policing* conduit-il alors à plus de répression dans son application ? Tout dépend comment l'on définit les termes de prévention et de répression. En l'occurrence, le *community policing* est conçu comme une prévention du déclin du quartier par la lutte contre les désordres qui s'installent et les désertions qui s'ensuivent. La prévention existe également dans la mobilisation des habitants, dans la force qu'ils constituent et qui les retient de céder devant cette autre force que mettent en œuvre les délinquants. Dans cette optique, la répression a d'autant moins lieu de s'exercer que cette double prévention du déclin des lieux et de la fuite des habitants a été conduite avec succès. Mais le problème n'est pas tant de la supprimer ou de l'augmenter que de lui permettre de s'exercer de manière réussie, par l'appui sur la communauté et non par la multiplication d'arrestations au destin judiciaire incertain, qui accroîtront l'inquiétude plus qu'elles ne rassureront les habitants.

La restauration du lien social

Community policing, beat meetings, problem solving : que pouvons-nous mettre en regard de ces termes dans la pratique française ? L'expression de « coproduction de la sécurité » pourrait passer pour l'équivalent français du *community policing*. Mais le partenariat, chez nous, est un partenariat « inter-institutionnel ». Pour le comprendre, il faut revenir un moment, comme pour le *community policing*, au texte « fondateur » : le rapport de la commission des maires sur la sécurité, publié lui aussi en 1982⁵. Comme en écho à la théorie des carreaux cassés, la commission, constatant la progression du sentiment d'insécurité, observe que *« l'appréhension de la gravité de la délinquance est différente de la part des habitants d'un quartier de celle d'un juge ou d'un policier. Le pétard mis dans la boîte aux lettres, le motard qui réveille tout un quartier, sont ressentis plus vivement par les habitants que le vol dans un supermarché. Or, force est de constater que l'action répressive s'organise mieux lors d'un vol dans un supermarché »*

....

(5) Commission des maires sur la sécurité, 1982.

....

(6) Commission des maires sur la sécurité, 1982, *op. cit.*, p. 11.

....

(7) Commission des maires sur la sécurité, 1982, *op. cit.*, p. 31.

....

(8) Commission des maires sur la sécurité, 1982, *op. cit.*, p. 25.

....

(9) Commission des maires sur la sécurité, 1982, *op. cit.*, p. 107.

que lors de troubles délibérés de la vie en société»⁶. Au-delà de la non-prise en compte des perturbations qui importent le plus aux habitants, la montée du sentiment d'insécurité résulte de l'aggravation de la délinquance toutes catégories de crimes et délits confondues alors que l'efficacité des techniques de travail de la police s'oriente à la baisse. Soit exactement les constats de départ du *community policing*. Mais la commission des maires n'établit pas, elle, de relation de causalité entre sentiment d'insécurité et délinquance. Le discours qu'elle développe sur les causes de la délinquance est minimaliste (il tient en une demi-page)⁷ : ces causes sont nombreuses, aucune ne joue seule, ce sont les mêmes qui produisent les autres formes de déviance (folie, suicide, drogue ou alcoolisme). Les causes de la délinquance sont en fait celles de toutes les situations de désocialisation. Elles ne renvoient pas à l'abandon du quartier par les habitants mais au sentiment d'abandon dont souffrent ces derniers dans le quartier. Le paragraphe se conclut comme suit : « *Ce que révèlent les origines de la délinquance, c'est la nécessité d'une action de l'État* ».

Sur ce sujet du rôle de l'État, le rapport se montre plus loquace. Il convient de le renforcer pour éviter que les maires ne cèdent davantage à la tentation de créer des polices municipales. Comment ? La répression coûte cher et, pour qu'elle fonctionne mieux, il convient de réduire sa charge⁸. La prévention, qui se traduirait par une baisse des faits délictueux, permettrait d'améliorer l'efficacité de la répression. Mais la prévention conduite par le travail social présente les mêmes défauts en termes d'augmentation de coût et de baisse de rendement⁹. Le dernier mot revient à la solidarité. C'est là qu'intervient le rôle du maire dans le cadre du conseil communal de prévention de la délinquance qu'il sera invité à créer. Il consistera en une interpellation de chacun des services quant à la contribution qu'ils doivent apporter à la vie de la cité afin de réduire les causes profondes qui engendrent le malaise des individus, le sentiment d'abandon qu'ils éprouvent, le risque de déviance en général et de délinquance en particulier qui en découle. Pour leur demander quoi exactement ? Les préconisations

du rapport concernent le cadre de vie, l'éducation, la police, la justice : gérer les logements sociaux de manière à réduire le « nomadisme » des jeunes, leur non-intégration ; améliorer la sécurité dans les transports et les parkings par des normes de surveillance et d'éclairage plus exigeantes ; à l'école, assurer l'éducation civique des enfants... et des parents, augmenter le nombre de surveillants, la présence des adultes dans les établissements ; orienter le travail social en direction des jeunes errants et pas seulement des mineurs relevant classiquement de l'aide sociale à l'enfance ; la police, pour sa part, doit mettre en place de l'ilotage et un meilleur accueil dans les commissariats ; la justice, enfin, ne doit plus classer 70 % des plaintes qu'elle estime d'une gravité insuffisante mais leur apporter à toutes une réponse, sinon pénale du moins sociale et, de même, élaborer des formules d'aide aux victimes dans les tribunaux et commissariats.

Pourquoi revenir ainsi sur les mesures préconisées par un rapport vieux de vingt ans ? D'abord en raison de leur nature, qui illustre bien le souci de mobiliser l'ensemble des institutions dans la restauration du lien social. Ensuite en raison de leur actualité, du sentiment de leur continuité avec celles qui se sont développées à la fin des années quatre-vingt-dix, même si le concept de prévention semble avoir cédé la place à celui de sécurité. Est-ce à dire que l'on reconduit, dans le cadre des CLS, les mêmes actions que celles mises en œuvre dans les CCPD, avec un autre habillage ? Non. La création des CLS sanctionne une montée en régime d'un partenariat entre des institutions qui éprouvent de plus en plus le besoin de s'épauler mutuellement. Quant au recours au terme de sécurité, il découle de l'engagement des institutions régaliennes, restées jusque-là en retrait. Mais dans le processus de constitution d'un partenariat local en matière de sécurité, les CCPD ont indiscutablement joué le rôle d'une scène originelle où les acteurs se trouvaient réunis dans l'attente que le déroulement de l'histoire les fasse sortir de leur réserve et les amène à dire leur texte... qui était déjà écrit pour l'essentiel dans le rapport de la commission des maires.

Après ce retour aux sources, qu'en est-il, en France, de l'implication des habitants dans la politique locale de

sécurité, et du contenu donné à cette politique? Le « modèle » français ne vise pas du tout à appuyer la police sur la « communauté » mais bien plutôt à l'inscrire dans une œuvre de « restauration du lien social » qui relève d'une tout autre vision de la lutte contre le crime.

Les partenaires et les habitants

Avec la création des contrats locaux de sécurité, le thème de la prévention s'efface au profit de celui de la sécurité. Reconnaissance du problème de l'insécurité comme crucial, montée au créneau des prestataires de sécurité dans la politique locale : est-ce à dire que l'on adopte un mode de relation entre les forces de l'ordre et la population assimilable à celui du *community policing*? Si l'on prend pour critère d'appréciation le degré de participation de la population à la définition des buts et des moyens de l'action, on voit bien que la coproduction correspond surtout, en France, à la formation d'un partenariat entre institutions et beaucoup plus chichement à l'implication des habitants.

Sur les dix communes de Seine-Saint-Denis où nous avons enquêté, une seule a fait de la participation des habitants un principe central pour l'élaboration et la mise en œuvre de son contrat local de sécurité. La préparation du CLS a été là l'occasion d'une consultation mobilisant tous les moyens possibles : recours à un cabinet d'audit chargé d'élaborer un diagnostic ; envoi à chaque habitant d'un questionnaire ; organisation de réunions publiques au niveau des quartiers. S'agissant du suivi du contrat local de sécurité, un comité a été constitué, dans lequel on trouve, outre les institutionnels habituels, les six principaux bailleurs sociaux, les six amicales de locataires correspondantes, ainsi que les associations de commerçants. Enfin, il est prévu de faire aux habitants un compte rendu des avancées de l'action lors de rencontres annuelles.

Comment se fait-il qu'une si faible proportion de villes s'emploie à faire passer l'inquiétude de leurs électeurs dans la confection des CLS par une démarche participative? Il semble bien que la cause principale tienne à un manque de

savoir-faire, à l'effet duquel vient s'ajouter la réticence du préfet et du procureur, chargés d'épauler le maire dans sa tâche mais disposant d'une légitimité qui n'émane pas tant du bas que du haut, d'une hiérarchie qui les situe au plan national et non au plan local.

Réunir les habitants sur un sujet comme celui de l'insécurité est chose aisée. La difficulté commence quand il s'agit de mener les discussions de telle manière qu'un cadre d'action précis s'en dégage. Soit, en effet, les habitants situent leurs interventions au niveau des idées. Ils interpellent alors le maire à propos du dernier débat télévisé auquel ils ont assisté et lui demandent de donner son avis comme s'il se trouvait en situation de campagne électorale. Soit ils évoquent plutôt les problèmes de leur quartier. Mais ils le font généralement d'une manière si extensive que le rapport avec la sécurité *stricto sensu* paraît oublié. Le mauvais état des trottoirs, les difficultés de stationnement, de circulation à la sortie des écoles, les crottes de chien qui jonchent les allées, les graffitis qui surgissent un peu partout, les épaves que l'on tarde à enlever constituent le pain quotidien de ces réunions. Les élus s'usent vite face à ces questions auxquelles ils n'ont, le plus souvent, pas de réponse à apporter puisqu'elles relèvent de services spécialisés de la municipalité. Quant aux policiers qui accompagnent le chargé de mission et l'élu, leur lassitude se fait encore plus vite sentir. Ils cachent mal leur irritation face aux interpellations agressives sur le thème : « *Vous connaissez les délinquants, mais vous ne faites rien pour les arrêter* ». Pour se défendre, les policiers réclament des habitants qu'ils viennent au commissariat porter plainte. Ce qui a généralement pour effet de clore la discussion car les habitants sont gênés pour évoquer leur crainte de représailles après avoir déployé une telle capacité de critique de l'inaction de la police. Chaque partie retire de l'échange le sentiment de son bon droit et de la trop facile résignation de l'autre à l'état des choses. C'est en fonction de ces constats qu'un certain nombre de communes ont décidé de fonder la question de la sécurité dans l'ensemble des sujets abordés lors des réunions de quartier organisées par les équipes municipales. Le sujet de la sécurité est pris en

compte dans le rapport avec les habitants. Mais on renonce à construire avec eux un plan spécifique d'échange et de collaboration.

«*La coproduction avec les habitants, on ne sait pas faire*», reconnaissent donc les partenaires. Sans doute est-ce par défaut de ce «savoir-faire», que la relation entre les partenaires et les habitants s'oriente vers un «faire savoir», et se rabat sur le souci de communiquer les effets de l'action par chacun des partenaires dans le cadre de son secteur propre. Travail de marketing? Parfois, le souci de communiquer va plus loin; on voit certains partenaires se lancer dans des rencontres directes avec les habitants afin de faire comprendre et apprécier leur action, de la bonifier si possible à la faveur des «remontées» d'informations que permettent ces réunions. Ainsi, de ces comités d'usagers organisés dans le cadre du programme de police de proximité.

Comparée à un *beat meeting*, l'audace de la police de proximité en matière de réunion avec la population paraît toutefois assez limitée. Le contraste apparaît, pour commencer, dans la procédure d'invitation. Les participants à un *beat meeting* y viennent parce qu'ils ont appelé le 311 pour signaler un problème et que la police en profite pour les convier à venir en parler à la prochaine réunion, réunion par ailleurs ouverte à tous les habitants. Dans le comité d'usagers auquel nous avons assisté, les invitations relèvent de la cooptation. Sont contactées les personnes considérées comme ayant une action positive sur le quartier à partir d'informations fournies par les bailleurs sociaux. Ces personnes disposent toutefois de la latitude d'amener avec elles un invité de leur choix. Dans un *beat meeting*, la définition de l'ordre du jour est débattue. Ici, elle est définie d'entrée de jeu par le commissaire. Au début d'un *beat meeting*, tous les participants se présentent. Dans ces comités, personne ne se présente avant de parler. Hormis la parole maîtresse du commissaire, seul le ton plus ou moins assuré d'un intervenant permet de deviner s'il prend rang dans le collège des animateurs patentés de la cité ou s'il se trouve là comme simple invité. De quoi parle-t-on et comment? Le premier point abordé est l'état de la

délinquance dans le quartier. L'énoncé d'une série de chiffres permet au commissaire d'affirmer qu'elle est en baisse. Il demande au public si cette baisse correspond à son sentiment. Un murmure d'approbation est interrompu toutefois par l'évocation d'une pétition adressée « en haut lieu » par certains locataires, qui traduirait une véritable psychose en matière d'insécurité. C'est l'occasion pour le commissaire de dire l'inutilité de telles pétitions qui mettent des mois avant de redescendre sur le terrain... et l'utilité de réunions comme celle-ci, propre à dissiper des peurs infondées. Le deuxième point à l'ordre du jour concerne un sondage réalisé avant et après la mise en place de la police de proximité. La surabondance des chiffres lus – et non distribués – ne procure pas une grande clarté et celle-ci ne vient que du commentaire positif qu'en fait le commissaire. Le troisième point, exposé par un fonctionnaire de la police de proximité, porte sur le partenariat établi entre la police et un collège voisin qui a permis de construire un questionnaire à l'intention des élèves, portant sur ce que ceux-ci considèrent comme plus ou moins grave. Sur un point, celui du racket, il apparaît que *« les réponses ne sont pas satisfaisantes »* et qu'il convient de faire une intervention. Dans le public, un jeune Africain risque alors une réflexion critique : le racket, estime-t-il, présente un danger moins grave que la drogue et l'alcool pour les mineurs du quartier. Le commissaire lui répond que la police n'est pas qualifiée pour ce genre d'intervention mais qu'elle est bien consciente que le problème existe. Le quatrième et dernier point à l'ordre du jour concerne le fonctionnement de l'antenne de police dans le cadre de la maison des services publics. C'est l'occasion pour le commissaire de dire l'avantage qui résulte de la proximité de cette antenne avec le service d'aide aux victimes et avec le pôle justice. Les seules questions de l'assemblée portent sur la nature de ces services. Une explication méthodique de leur rôle est alors fournie, par une personne qui apparaît comme la chargée de mission de la ville pour la sécurité. Viennent ensuite quelques libres propos dont l'un concernant l'effet du désenclavement de ce quartier prévu dans le cadre du contrat de ville. Une Africaine, présidente d'une association

de femmes-relais, se lance dans un propos inspiré qui traduit sa maîtrise professionnelle... et son scepticisme quant à l'efficacité de la politique en question : elle remercie le jeune Noir qui a eu le courage de venir parler de la drogue et de l'alcool. Le commissaire remercie tout le monde et conclut en précisant que le comité ne doit pas rester réservé aux mêmes personnes, qu'il est ouvert aux habitants du quartier et pas seulement aux institutionnels.

La politique du rapprochement

La coproduction de la sécurité est l'affaire des partenaires du contrat local, parmi lesquels ne figurent pas les habitants. Quelle différence cela fait-il quant à la nature des réponses ? Le *problem solving* procède d'un rapprochement de la police et de la population pour produire un diagnostic des problèmes et surtout élaborer une stratégie d'action reposant sur la force du collectif. Rapprochement, diagnostic, reconstruction d'un ensemble : on retrouve ces mêmes termes dans la démarche française. Mais ils ne se présentent pas dans le même ordre et ne renvoient pas aux mêmes contenus.

Ce n'est pas le moment du rapprochement entre la police et la population qui est fondateur du CLS, c'est celui du diagnostic qui rapproche les partenaires. Objectif dans la démarche américaine, le diagnostic paraît un simple moyen dans la démarche française. « *Le but du diagnostic est plus de produire de la relation que de la connaissance* », disent volontiers les chargés de mission sécurité. Les premières réunions du CLS sont consacrées à une écoute mutuelle des difficultés que connaît chacun dans sa pratique et du diagnostic qu'il porte, à partir d'elle, sur l'insécurité dans la cité. La justice et la police ouvrent la danse avec leurs batteries de chiffres. À cet état objectif succède l'intervention des services de la mairie, laquelle tient à dire comment l'insécurité est ressentie en général mais aussi quartier par quartier. L'évocation des lieux les plus problématiques suscite des murmures consensuels. Vient ensuite le tour de l'Éducation nationale, des bailleurs sociaux, des

transporteurs, des services sociaux, des gérants de grandes surfaces commerciales. Tous apportent un inventaire détaillé des incivilités et agressions dans chaque établissement scolaire, chaque cité, chaque gare ou ligne de bus, dans les entrées ou les parkings des grands magasins. Seuls les services sociaux éprouvent quelque difficulté à entrer dans le jeu. Leur culture du secret, la nature purement sociale de la prévention qu'ils pratiquent les mettent mal à l'aise. Mais leur présence vaut aveu qu'il se passe quelque chose qui met en cause aussi les certitudes de leur corporation.

Que font les partenaires de ce savoir? S'en servent-ils pour identifier, à la manière du *problem solving*, le problème que constitue la récurrence des mêmes affaires dans les mêmes circonstances? En fait d'observation récurrente, il en est une qui traverse tous les diagnostics comme d'ailleurs les justifications de chaque forme d'action. Elle tient en un mot: celui d'abandon. Tel quartier dégage «une grande impression d'abandon». Les habitants de telle cité «se sentent abandonnés». La thématique n'est pas sans évoquer celle des carreaux cassés. Mais on s'aperçoit aussitôt que ce n'est pas du même abandon qu'il s'agit. L'abandon, là-bas, met en cause la propension des habitants à baisser les bras devant les désordres, voire la désertion du quartier par ceux qui le peuvent. Chez nous, l'abandon est celui des habitants, dans leur quartier, par les services publics et urbains. C'est l'absence des signes de la présence de ces institutions qui confère à un quartier une «impression d'abandon». C'est le sentiment que la société les oublie qui donne aux habitants l'impression d'être délaissés. Un tel abandon les expose à l'agression des autres ou à la tentation de passer du côté de la délinquance parce que les repères nécessaires à la distinction du bien et du mal, ou bien entre les droits et les devoirs ne sont plus ou pas assez présents. Le document CLS passe ensuite, sans transition, à l'énumération des engagements des partenaires sur des actions qui, presque toujours, comporteront dans leurs attendus ou leurs buts la référence à la lutte contre l'abandon, comme si une relation d'évidence existait entre l'insécurité et cette trop grande distance des institutions

par rapport aux habitants, comme si le rapprochement des premières vers les seconds valait, par elle seule, remède à la montée de la violence.

À la faveur du diagnostic local de sécurité, les institutions se rapprochent et prennent ensemble la mesure de la nécessité de leurs rapprochements respectifs par rapport à la population : ainsi pourrait-on résumer la démarche du contrat local de sécurité. Comment doit être la police ? De proximité. Et la justice ? Non moins. Dans quel cadre doit s'inscrire l'action des services publics ? Dans une démarche de proximité.

Parfois mise en place à l'occasion des contrats locaux de sécurité, la *police de proximité* est devenue, en 1999, l'objet d'une réforme¹⁰ destinée à réorienter le travail policier de façon à lui permettre « *d'aller au-devant des citoyens et de leurs attentes* » ainsi que « *d'augmenter la présence de la police sur la voie publique aux heures où les gens le demandent* »¹¹. Cela nous amène, dit un commissaire, à « *dépasser notre mission de lutte contre la délinquance pour nous occuper de problèmes qui dérangent plus le citoyen que le braquage d'une banque* ». Peut-on alors considérer la police de proximité comme la version française du *community policing* ? On voit bien qu'elle veut prendre en compte ce qui importe aux gens, recueillir mieux leurs plaintes, rassurer autant que possible. Mais on ne voit guère, sinon pas du tout, la place faite à l'autre aspect du *community policing* : l'art, pour la police, de se rendre comptable concrètement de son activité devant la population, la dimension d'*accountability*. La police de proximité s'approche suffisamment des gens pour leur montrer sa sollicitude mais pas au point de s'exposer à lui rendre des comptes. Ce serait, pour elle, prendre le risque de basculer dans la soumission au local et à ses élus, alors qu'elle constitue dans l'esprit de ses promoteurs le dernier rempart contre une partition de la police en une logique de municipalisation pour les communes aisées et une logique d'ordre, faite de CRS et de brigades spécialisées, pour les zones défavorisées.

La *justice de proximité*, représentée par les maisons de justice et du droit, occupe une place d'importance dans les

....

(10) Pour une vision contextualisée de la réforme et des obstacles qu'elle rencontre, Cf. MONJARDET, 1999, p. 14-22.

....

(11) *Le développement de la police de proximité dans les services de sécurité publique*, Brochure éditée par le Ministère de l'Intérieur, septembre 1999.

contrats locaux de sécurité. La taille de l'enjeu est à la mesure de la portée symbolique de l'édifice. Non qu'il soit physiquement impressionnant. Ni que les personnages qui viennent y officier disposent d'une majesté particulière. On n'y trouve pas de magistrats. Le volet pénal des années quatre-vingt-dix n'y subsiste souvent qu'à raison d'une demi-journée de médiation pénale par semaine. Outre un greffier, on y trouve des emplois-jeunes à l'accueil, chargés d'orienter les usagers vers les diverses associations et corporations qui tiennent des permanences dans le local : droits des femmes, aide aux victimes, ligue des droits de l'homme, avocats, huissiers, notaires. Parfois aussi un service de médiation familiale, et un service de probation qui reçoit les condamnés résidant dans la commune. Pourquoi une telle évolution des maisons de justice où l'on fournit un accès au droit plutôt qu'on ne rend manifeste sa mise en œuvre ? Parce qu'il n'est pas ou plus question d'exposer la justice hors de l'abri de ses palais, garants de cette distance qui lui assure sa sérénité et ne l'expose pas trop aux attentes, déceptions, pressions et agressions dont elle pourrait devenir l'objet en se risquant trop près de la zone des combats. Nous ne sommes pas dans un pays où une pratique comme celle du *court advocacy* pourrait être acceptée. La justice se rend au nom du peuple français, mais par un pouvoir soucieux d'améliorer son image plutôt que de se donner à voir tel qu'en lui-même.

Au nom du rapprochement avec leurs administrés, il arrive parfois que des antennes de police et de justice prennent place dans des *maisons des services publics*, à côté d'une multiplicité d'autres prestataires comme les caisses d'assurance-maladie, les caisses d'allocations familiales, les agences pour l'emploi, l'ordre des avocats, l'EDF, la RATP, France-Telecom... Ces maisons des services publics rassemblent dans un local unique des services ordinairement dispersés et très inégalement accessibles. Les réunir permet évidemment de réduire le sentiment d'abandon d'une population désemparée par la difficulté de trouver le bon interlocuteur pour le problème qu'ils veulent évoquer. L'accueil ne laisse sans réponse aucune demande. Quels rapports les maisons des services publics entretiennent-elles

avec la sécurité au point que leur lancement s'inscrive dans un contrat local de sécurité ? La possibilité pour les habitants de se rendre discrètement à l'antenne de police, « dissimulée » en bout de couloir leur évite le préjudice que pourrait leur porter cette visite. D'autre part, les services assurant une permanence échangent les renseignements qu'ils recueillent sur l'état des quartiers et disposent ainsi d'un savoir propre à ramener à leurs vraies proportions les rumeurs qui tiennent lieu d'informations sur cet état. Mais la principale raison de l'investissement de ces maisons tient à la fonction de cohésion sociale qu'on leur attribue. Autant le risque de la délinquance découle de la désocialisation, autant son remède doit venir des entreprises susceptibles de redonner à chaque individu le sentiment qu'il peut être entendu dans ses besoins par une structure publique proche de lui.

Les *municipalités* se mettent également à la mode du rapprochement. Il s'agit pour elles de s'assurer que les administrés ont bien connaissance des services qui leur sont offerts, ainsi que de la bonne effectuation de leur mission sur le terrain. C'est à cette tâche de médiation entre les besoins des gens et les services disponibles que fut assignée une bonne part des vingt mille emplois-jeunes relevant de la rubrique « agents locaux de médiation sociale » (ALMS). Mission bien vague, consistant souvent à itinérer dans la ville afin de repérer les problèmes en souffrance : ampoules de réverbère grillées, ordures non ramassées... mais aussi jeunes en errance. À charge pour eux de signaler les premiers aux services techniques et d'indiquer aux seconds les locaux et activités que la ville met à leur disposition. Indiquer : là s'arrête leur métier. Ils ne sont ni réparateurs, ni éducateurs, tout au plus accompagnateurs. Dans cette fonction de vigilance, ils rencontrent d'autres agents locaux de médiation sociale, employés par les transporteurs, ou bien certains aides-éducateurs employés par l'Éducation nationale pour prévenir la violence par le renforcement de la présence adulte dans les établissements. À aucun de ces trois niveaux, les emplois-jeunes ne disposent d'un savoir-faire reconnu ou d'un pouvoir d'intervention. L'aide-éducateur n'a pas l'autorité d'un

surveillant. L'agent de médiation de la RATP n'a pas le pouvoir de réclamer d'un usager qu'il montre son ticket. Quant à l'arpenteur urbain, il «bouche le trou» entre le territoire de l'aide-éducateur, l'établissement, et celui de l'emploi-jeune de la RATP, qui commence à la porte du bus. Entre les deux, il fait le lien, évitant qu'un territoire ne se trouve déserté par la présence adulte et contribue ainsi à la restauration du lien social.

Lien social: l'expression se trouve si souvent mise à contribution que l'on ne s'interroge plus guère sur ce qu'elle désigne. Le lien social est ce qui manquerait dans cette société. En comblant ce manque, la restauration du lien social guérirait toutes ses plaies. Mais en quoi consiste exactement cette restauration? L'expression ne désigne pas tant la réunion en elle-même des gens, que les conditions pour que, de cette réunion, se dégage un principe de sécurité et non de crainte. Quelles conditions? Celles que produit une bonne acceptation de la relation entre les droits de tous et les devoirs de chacun, sans laquelle chacun ne veut connaître que ses droits ou encore les méconnaît et n'aperçoit pas, du même coup, les devoirs qui les accompagnent. Dans cette optique, restaurer le lien social revient à rapprocher chacun de ses droits, à les lui faire mieux connaître et apprécier afin de disposer de ce ressort pour qu'il mesure l'étendue des devoirs qui en sont la contrepartie. Les maisons des services publics compensent les faiblesses du maillage social, «*en améliorant l'accessibilité des services d'une part, en réaffirmant la présence des institutions dans ces zones sensibles d'autre part*»¹². En «reliant» donc le service aux individus et le pouvoir des institutions. Les maisons de justice et du droit apportent «le droit au droit» au plus près des démunis, des victimes. Elles sont là, en même temps, pour rappeler chacun à ses devoirs. L'exercice – même limité – de la médiation pénale constitue un inépuisable réservoir d'exemples de cette restauration du lien social. Une autre variété de maison mérite d'être citée à ce propos car elle montre la force et la faiblesse de l'exercice. Il s'agit de la maison des parents, produit fort prisé dans les CLS mais dont le contenu peine à trouver une définition claire. Créée

....

(12) Fiche-action du CLS de Noisy-le-Grand.

par le parquet de Bobigny, elle était conçue comme un moyen de s'adresser aux parents des mineurs particulièrement perturbateurs d'une manière qui les rappelle à leurs responsabilités et, à la fois, leur procure les moyens d'exercer celles-ci. L'histoire de ces maisons montre une lente mais irrésistible orientation de celles-ci vers un encadrement des parents plus qu'une prise de confiance en eux, vers un accueil plus individuel et psychologique que constructeur d'un mode de résolution des problèmes par un travail commun. On est loin de la démarche américaine qui dit : « *Vous pouvez ensemble réussir ce que individuellement nous ne réussissons pas à surmonter* »... mais qui ne cache pas que l'efficacité de ce collectif nécessite qu'il rejette les individus qui ne jouent pas ce jeu.

Conclusion

Nous voulions apprécier la nature du *community policing* par rapport aux critiques dont il est l'objet, l'accusant de servir d'habillage, voire d'alibi, à l'indéniable accentuation de la répression qui s'est produite aux États-Unis depuis une vingtaine d'années. Cela d'autant plus que ces critiques suggèrent en même temps que la politique française de sécurité emprunterait, à travers sa récente orientation locale, une direction analogue. Qu'avons-nous appris, au terme de cette enquête, qui permette d'apporter des réponses à cette double question ? Ceci d'abord, que les relations entre communauté et police instaurées dans le cadre du *community policing* ne sont pas de nature à créer un effet de subordination de l'une à l'autre, dans quelque sens que ce soit. Il ne s'agit pas plus de mettre la police aux ordres d'une communauté soucieuse d'exercer ainsi un contrôle impitoyable sur ses membres ou sur les étrangers qui viennent, par mégarde, sur son territoire, que de faire de la communauté l'instrument pur et simple de la police, de transformer ses membres en indicateurs zélés au service du travail policier. Le programme qui est institué à Chicago montre une police qui fait son travail avec la communauté plutôt qu'il ne la subordonne à elle ou à ses exigences. Ceci ensuite,

que la politique locale de sécurité en France ne ressemble que très superficiellement au *community policing*. Car ce n'est pas tant avec les habitants qu'une coproduction est recherchée mais entre toutes les institutions concernées de façon à ce qu'elles réussissent mieux, ensemble, à prévenir le sentiment d'abandon des habitants ou leurs inconduites.

Alors, répression dans le cas américain, prévention dans le cas français ? Il y va plutôt, selon nous, de deux formes d'action également préventives mais inégalement mobilisatrices de la population. Le *community policing* est une manière de faire la police avec la communauté. Parce que le déclin d'un quartier provient sans doute d'une négligence coupable de ses habitants qui, en ne réparant pas les carreaux cassés, envoient un message implicite sur le peu d'emprise dont les parents disposent sur leurs enfants. En ce sens, la doctrine des carreaux cassés contient bien un appel à tous pour qu'ensemble ils exercent un plus grand contrôle social sur chaque membre de la communauté. Mais, si l'insuffisant contrôle des désordres intervient en premier dans la dégradation morale d'un quartier, il compte moins que la séparation entre les gens et la police, des gens dont la mobilisation restera vaine s'ils ne se font pas entendre de services de police éloignés de ce qui affecte la population par une professionnalisation de leurs tâches qui ne s'accompagne pas d'une meilleure efficacité dans l'élucidation des crimes et des délits. De même, si les gens ne peuvent rien faire sans la police, celle-ci ne peut guère être efficace sans les gens. Le *community policing* apparaît alors comme le moyen d'un lien entre police et habitants tel que ne puisse exister une telle séparation, en amenant la première à rendre compte aux seconds de son travail et à prendre en compte ce qui les affecte. Non pour le seul plaisir d'une meilleure communication, mais pour le bon emploi des forces des uns et des autres.

Dénoncer l'affaîssement des contrôles sociaux, la séparation entre police et habitants, faire la police avec la communauté en veillant à une convergence de leurs forces respectives et de celle de la mairie : tel apparaît le credo du *community policing* et, du même coup, la divergence par rapport à la démarche suivie en France. Car notre doctrine

n'incrimine pas l'abandon des lieux par les habitants au sens figuré comme au sens propre. C'est plutôt l'abandon où ils se trouvent, eux dans leur quartier, abandonnés qu'ils sont par les institutions et les services, qui fait figure d'accusé. Donc, la séparation de la police par rapport aux habitants ? Oui, mais seulement si l'on précise que la police intervient « en bout de chaîne », quand toutes les autres institutions ont échoué, qu'elle n'est donc que l'ultime recours pour ces cas-là, que sa force doit servir à restaurer les conditions de fonctionnement des autres institutions. Si une séparation paraît à déplorer, c'est donc d'abord celle qui existe entre les institutions d'encadrement – éducation, habitat social, transports – et les institutions de répression. La coproduction de la sécurité est alors logiquement l'affaire de toutes les institutions réunies. Quant à leur rapprochement avec les habitants, il n'est pas destiné à faire converger les forces sur un même problème, mais à combler un vide apparu entre les habitants et les institutions, une absence de « repères », de lecture claire du rapport entre les droits et les devoirs, de lien social en un mot.

Comment qualifier le contraste entre les deux démarches ? Nous sommes portés, en France, à nous scandaliser de l'existence, aux États-Unis, d'un contrôle social qui dit son nom et ne masque pas ses pratiques. L'expression est lestée, à nos yeux, d'une charge négative, de l'idée d'une contrainte injuste exercée soit par des communautés dotées de systèmes de valeurs étriqués et étouffants, soit par des administrations tatillonnes, ignorantes des singularités de la vie, de sa nécessaire aptitude à la variation. Nous assimilons donc ce terme à de la répression. Par contre, quand nous constatons la montée des incivilités et de la délinquance, nous stigmatisons le manque de repères dans lequel a été élevée la jeunesse actuelle, la situation d'anomie dont elle souffre. On pourrait trouver étrange cette manière de critiquer l'imposition des normes par un contrôle social exigeant et de dénoncer, en même temps, l'insuffisant travail de visibilisation des normes qui produit ladite anomie. C'est en tout cas cette attitude qui fonde la dénonciation de la répression par le contrôle social et la justification de la prévention par l'éducation morale en

quoi consiste l'entreprise nationale de restauration du lien social que nous conduisons sous les auspices des contrats locaux de sécurité. Mieux vaut sans doute considérer qu'il y va, dans les deux options, d'une préférence pour la prévention. En considérant toutefois que chacune trouve son inspiration dans une école sociologique bien différente : celle de Chicago pour l'américaine, celle de Durkheim pour la française. Le schéma américain fonctionne sur le concept d'une prévention par l'élévation des défenses de la communauté contre le crime. En ce sens, le *community policing* agit comme un vaccin qui dope les capacités de résistance à un mal bien identifié. À ce modèle *immunologique*, la France préfère depuis longtemps un modèle *prophylactique* selon lequel l'enjeu n'est pas de combattre le mal mais d'empêcher son avènement. La restauration du lien social s'inscrit dans une longue tradition de lutte contre les possibilités de surgissement du crime grâce à l'élimination des causes qui lui permettent de prendre place dans le corps social. Entre les deux modèles, la différence principale tient à ceci que pour le premier le mal existe et qu'il s'agit de réduire son empire, tandis que pour le second il n'est qu'une virtualité dont la concrétisation signale la carence de l'éducation. Dans le premier cas, la solidarité est un combat, dans le second, une affaire d'État.

■ Jacques DONZELOT

Maître de conférences à l'université Paris X

Anne WYVEKENS

Directrice des recherches à l'IHESI et chercheur au CNRS



BIBLIOGRAPHIE

CHICAGO COMMUNITY POLICING EVALUATION CONSORTIUM, 1997, *Community Policing in Chicago, Year Four*. An Interim Report, Illinois Criminal Justice Information Authority, November.

COMMISSION DES MAIRES SUR LA SÉCURITÉ, 1982, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation française.

DONZELOT (J.), MÉVEL (C.), WYVEKENS (A.) 2003, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil.

GOLDSTEIN (H.), 1979, «Improving Policing: a Problem-Oriented Approach», *Crime and Delinquency*, n° 25, p. 236-258.

MONJARDET (D.), 1999, «Réinventer la police urbaine», *Annales de la Recherche urbaine*, n° 83-84, Au risque des espaces publics, p. 14-22.

WILSON (J. Q.), KELLING (G. L.), 1982, «Broken Windows», *The Atlantic Monthly*, March, p. 68-71. Trad. française in *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1994, avec une présentation de D. Monjardet.

Les politiques locales de prévention et de sécurité, inaugurées par le rapport des maires conduits par G. Bonnemaïson en 1982 ont connu diverses évolutions qui se sont traduites par des modifications de leurs objectifs et des actions concrètes qui en découlent. Cet article s'appuie sur une recherche consacrée aux actions produites dans le cadre des CLS. Il fait apparaître un déplacement de l'épicentre des politiques locales lié au développement des actions produites à partir du paradigme de la prévention situationnelle.

Contrats locaux de sécurité

La montée en puissance de la prévention situationnelle

par Franck SINA

LA POLITIQUE DANS LAQUELLE S'INSÈRENT LES CONTRATS LOCAUX DE SÉCURITÉ (CLS) est le fruit d'un processus historique. Le lancement de cette politique et les actions effectives qui sont réalisées en son nom ne sont pas le fruit du traitement rationnel d'un problème à résoudre¹, mais le résultat d'un ensemble de médiations qui tient compte à la fois des structures² internes aux institutions qui sont impliquées dans cette politique, mais également des évolutions de l'environnement politique, social ou encore économique.

Nous analysons dans cet article les actions concrètement mobilisées dans les contrats locaux de sécurité. Au travers de ces actions, c'est à une analyse des politiques locales à laquelle nous

♦♦♦ (1) LECA, 1996.

(2) BOURDIEU, CHRISTIN, PEWIL, 2000, p. 3-7.

nous sommes efforcé. Quels sont les paradigmes qui sous-tendent les actions, peut-on mesurer et analyser les actions des CLS par rapport aux actions qui avaient été produites avec les contrats d'action et de prévention des Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD)?³.

Nous avons analysé plus spécifiquement la partie des contrats locaux de sécurité consacrée aux « fiches action »⁴. À ce niveau, rien ne permet de dire que les actions seront réalisées effectivement telles qu'elles sont présentées dans les fiches, ni de mesurer l'impact sur les dynamiques sociales qu'elles produiront. Néanmoins, elles représentent un bon indicateur de ce que les relations au niveau local permettent de mettre en avant pour définir une politique. Elles reflètent ce sur quoi les différents partenaires locaux s'engagent politiquement dans une politique locale de prévention et de sécurité.

....

(3) Les données utilisées dans cet article, sont extraites d'une recherche plus large, consacrée à une analyse sociologique des enjeux relatifs aux politiques locales de prévention et de sécurité : Cf. SINA (F.), 2002, « Champ de la sécurité et prévention des illégalismes », thèse de doctorat, université de Nantes.

....

(4) Pour une définition des fiches actions : cf. *Guide pratique pour les Contrats locaux de sécurité*, 1998, IHESI, La Documentation française (illustrations, expertises, cas concrets et fiches actions, p. 261-324).

INDICATIONS MÉTHODOLOGIQUES

74

L'échantillon de la recherche sur laquelle s'appuie cet article est composé de 173 villes regroupées en 51 contrats locaux de sécurité. L'ensemble des régions a été traité afin de limiter les effets liés aux spécificités géographiques, et notamment par la prise en compte de contrats locaux de sécurité dans des départements sensibles ou très sensibles pour 34 d'entre eux et dans les autres départements pour les 17 autres contrats.

Pour les 17 contrats intercommunaux de l'échantillon, le nombre moyen de villes concernées par chaque contrat est de 3. Le plus petit contrat intercommunal regroupe uniquement deux villes, alors que le plus grand regroupe 28 villes.

Les 173 villes des contrats locaux de sécurité de l'échantillon représentent une population totale de 5 978 650 personnes, soit 29 % de l'ensemble de la population sous contrats locaux de sécurité à la fin 2000 et 10,2 % de l'ensemble de la population métropolitaine pour la même période.

Les contrats locaux de sécurité étudiés dans l'échantillon sont pour 36 d'entre eux en zone police, 11 en zone mixte et 4 en zone gendarmerie.

L'échantillon correspond à un volume de 596 283 crimes et délits constatés soit à 16,7 % du total de la délinquance constatée en France pour l'année 2000.

L'échantillon prend en compte des contrats répartis sur les villes à fort taux de délinquance constatée pour 1 000 habitants, ainsi que les villes à taux faible ou moyen toujours pour le taux de crimes et délits constatés rapporté à 1 000 habitants.

Des 51 contrats locaux de sécurité, nous avons analysé plus particulièrement 1767 actions.

....

(5) Nous n'avons eu que peu de fiches intraitables ou trop ambiguës, pour qu'on ne puisse pas les aborder sans que les biais d'interprétation n'aient été maîtrisés.

Chaque action engagée par le niveau local au sein du contrat local de sécurité fait l'objet d'une fiche action. Chaque fiche est rédigée selon un plan dans lequel on retrouve toujours au minimum cinq critères : le référent de l'action, les cibles visées par l'action, l'objectif poursuivi par l'action, le territoire concerné par l'action, le coût de l'action.

Les fiches action présentent l'avantage d'être pratiquement toutes conçues sur le même mode. Si elles ne permettent pas de traiter avec finesse, exhaustivité et détail le contenu de chaque action, leur aspect de synthèse oblige à aller à l'essentiel dans la description des cibles et des objectifs poursuivis⁵.

Les référents

Ils se retrouvent dans toutes les fiches sous diverses appellations : porteurs, maître d'ouvrage, pilotes, etc. Ils signifient l'inscription institutionnelle de l'action et permettent d'en dégager deux informations.

75

La première brosse l'espace des partenaires engagés dans le cadre de la politique locale. Elle signifie que, face à tel type de problème, c'est tel partenaire qui s'est imposé ou s'est vu confier la responsabilité du traitement de ce problème. Par exemple, la mise en place des médiateurs pour gérer des occupations intempestives de halls d'immeubles peut être selon les cas, du ressort d'un bailleur, d'une association, de la ville. Plus que les effets d'une rationalité supposée de l'analyse du problème rencontré, cette répartition reflète en fait l'état des rapports locaux dans l'analyse et le traitement d'un problème : quelle en est sa lecture locale, vers qui se tourne-t-on pour traiter celui-ci ? Le travail social, l'animation ou une présence différente *via* une association de correspondants de nuit, ou de gardiens d'immeuble ? Ces différents agents ne proposent pas le même sens de lecture du problème et du mode de traitement à apporter. Selon la place qu'ils occupent dans l'espace local de production et de réalisation des politiques locales, les représentations et les stratégies qu'ils mobilisent produisent des réalisations différentes.

La deuxième information qui se dégage de l'inscription institutionnelle est l'état du partenariat local. Elle permet de cerner qui sont les agents de la coproduction locale : reflètent-ils un équilibre des rapports des différentes institutions entre elles ou plutôt un rapport de force qui engage des choix, des décisions et au bout du compte soulève des problèmes de différence d'interprétation ?

Dans cette partie, les risques d'erreurs d'interprétation sont faibles. En effet, les catégories de définition des différents référents empruntées dans les fiches action sont assez explicites et relativement homogènes.

Le tri des 1 767 actions de l'échantillon fait apparaître en terme quantitatif sept groupes de référents. Cela veut dire que l'espace local de production des politiques locales de prévention et de sécurité met en jeu sept groupes d'agents aux fonctionnements et stratégies différentes. Certains groupes sont composés d'un référent unique et d'autres, de plusieurs référents.

- Le premier groupe de référents, intitulé services de l'État représente 41,9 % du total de l'échantillon. Il est composé de quatre types de référents d'action différents : police et gendarmerie, services de justice, services de l'éducation, autres services de l'État.
- Le deuxième groupe de référents intitulé « villes » agrège les actions dont le référent est issu du personnel communal, ou de leurs offices para-municipaux, ainsi que l'ensemble des actions dont le référent est issu d'une instance intercommunale. Nous n'avons pas fait de distinction entre les différents types de structures intercommunales. Ce deuxième groupe représente 40,8 % du total des actions de l'échantillon.
- Le troisième groupe de référent, est composé des actions dont le référent est une association. Il représente 6,1 % du total de l'échantillon avec 108 actions. Nous n'avons pas été en mesure de faire une analyse par type d'association, les fiches étant trop imprécises à ce propos.
- Les quatrième et cinquième groupes de référents, respectivement les bailleurs et les transporteurs peuvent

....

(6) Il est à noter que, dans ce travail, n'ont pas été pris en compte les CLS thématiques, spécifiques au transport. En avril 2001, seize CLS spécifiques transport étaient signés.

....

(7) Il faut entendre les enjeux politiques dans leur dimension plus large que le simple critère du clivage entre les partis politique, cf. LESAOUT, 1997.

être réunis dans ce que nous qualifierons de partenaires para-publics. Il n'a pas été opéré de distinction entre les bailleurs privés et les bailleurs publics. En ce qui concerne le transport, cela inclut les fiches dont le référent est explicitement une société de transport⁶. Les groupes transport et bailleurs, représentent 170 actions, soit respectivement, 5,3 % et 4,3 % du total de l'échantillon.

- Le sixième groupe de référents, est composé des actions dont le référent est un département. Les Conseils généraux sont des collectivités territoriales qui, depuis les lois de décentralisation, ont compétence pour la prévention dans le cadre de l'Aide Sociale à l'Enfance. Relativement absents sur le champ de la prévention de la délinquance et dans la signature des CLS, il n'en demeure pas moins des cas où des Conseils généraux sont directement porteurs d'actions. Dans ce cas, il nous a paru nécessaire de les identifier et de les traiter dans un groupe spécifique. La faible participation des départements renvoie essentiellement à des enjeux de positionnements politiques⁷. Dix-sept actions sont concernées par ce type de référent, soit moins de 1 % de l'ensemble de l'échantillon.
- Le septième et dernier groupe intitulé « commerçants », concerne toutes les actions dont le référent direct est soit une enseigne, soit un petit centre commercial, soit une association de commerçants, soit une chambre de commerce et d'industrie, soit une chambre artisanale. Ce dernier groupe est quantitativement marginal puisqu'il ne concerne que huit actions ce qui est également inférieur à 1 %.

Une évolution notable dans la distribution de la mobilisation

Les sept groupes qui définissent les référents des actions brossent un tableau assez large des partenaires engagés dans les politiques de prévention et de sécurité. Toutefois le poids respectif des différents groupes offre une lecture

plus nuancée de la réalité du partenariat et notamment de l'effectivité d'une diffusion et d'une implication d'un pan large de la société dans les politiques de prévention et de sécurité. La réalité du partenariat contredit pour le moins la volonté proclamée selon laquelle la politique de prévention et de sécurité, promue au rang des priorités nationales « *est l'affaire de tous* ». En effet, 82,8 % des actions sont en fait directement animés par les services de l'État ou ceux des villes. Or, au sein même des services de l'État, ce sont essentiellement ceux qui sont sur des missions répressives qui sont présents. Les agents de la police, de la gendarmerie et de la justice traitent 69 % des fiches animées par les services de l'État. L'Éducation nationale, seulement 24 % des fiches, c'est peu si l'on considère que l'école et la famille sont les premiers vecteurs de prévention⁸. Les autres services ne sont pratiquement pas présents, en ce qui concerne tout du moins leur implication effective dans le pilotage des actions. Seulement 6,3 % des fiches ont pour référent les autres services de l'État⁹. La présence très marquée de la police, la gendarmerie et la justice, au regard de l'objet même de la politique publique considérée prévention et sécurité, n'appelle en elle-même pas de commentaire spécifique. Les agents de ces services ont des intérêts évidents à être présents et référents dans les instances de définition, de diagnostic et d'évaluation des actions à engager dans le cadre des politiques locales de prévention et de sécurité. *A contrario*, la faible, voire très faible, participation des services de l'État dont la mission principale est centrée sur un objectif qui ne soit pas de sécurisation, répressif ou dissuasif, revêt une dimension politique importante. Cela traduit un déséquilibre d'investissement entre les agents dont la mission est principalement répressive et ceux dont la mission se situe sur un volet préventif. L'absence ou le faible engagement des agents du champ éducatif dans les politiques locales de prévention et de sécurité, signifie que les références mobilisées pour penser les catégories d'analyse ou encore les actions à mettre en œuvre, seront le fruit du champ répressif au détriment de celui de l'éducatif. L'administration pénitentiaire qui participait généralement aux CCPD,

....

(8) Cf. Discours du ministre de l'Intérieur au colloque de Villepinte, pré-rapport, des villes sûres pour des citoyens libres, Ed SIRP 1997.

....

(9) Cette remarque avait déjà été formulée par le troisième rapport d'étape de la mission interministérielle d'évaluation des CLS, p. 17.

notamment au travers du développement des TIG, est également très peu présente dans les CLS.

Les Conseils généraux ne participent que très rarement aux CLS alors qu'ils sont institutionnellement une des clefs de la continuité entre la prévention et le traitement de la délinquance. Ils possèdent la compétence légale en matière de prévention spécialisée, d'aide sociale à l'enfance, de protection maternelle et infantile qui sont les dispositifs essentiels de la prise en compte de la prévention de la délinquance en amont des passages à l'acte. Au-delà même de leur non implication dans la politique des CLS, c'est plus globalement un désengagement des départements sur les questions de prévention qui est posé¹⁰.

Il faut également noter l'absence des services en charge de l'accès à l'emploi et de la réinsertion professionnelle ou encore ceux en charge de la précarité ou de l'errance des populations les plus marginalisées. De ce constat, deux questions se posent. Est-ce que l'absence de ces services dans les CLS signifie qu'ils traitent les aspects liés à la prévention dans d'autres dispositifs que le CLS, et plus précisément dans les autres volets de la politique de la ville? Ou assiste-t-on comme le proposent Philippe Estèbe et Hervé Leon¹¹ à l'inversion d'une coproduction, par une délégation discrète du champ de la sécurité aux municipalités? Et peut-être plus globalement, à la césure entre les dynamiques sociales et le développement des illégalismes, au moins en ce qui concerne les concepts et les références mobilisées dans les analyses expertes, ou revendiquées comme telles, par les collectivités locales.

Les villes sont très présentes dans l'animation des actions. Cela confirme l'ensemble de l'orientation de la politique de prévention et de sécurité depuis 1982 dans laquelle le niveau local est positionné comme le plus pertinent dans la définition et la réalisation d'une politique en la matière. L'élément nouveau réside en fait dans l'émergence effective, bien qu'encore faible, d'un échelon intercommunal. Au 5 octobre 2001 sur 528 CLS signés, 176, soit 33,3 %, sont intercommunaux. Cela est dû en partie aux évolutions réglementaires avec la loi du 12 juillet 1999 qui fonde les différents types de structures intercommunales et rend

....

(10) La prévention spécialisée n'apparaît plus comme une priorité des conseils généraux, qui semblent réorienter leurs financements en faveur du RMI et de la dépendance, cf. BALDUYCK, LAZERGES, 1998.

....

(11) ESTÈBE, LEON, 1998.

obligatoire la compétence « politique de la ville », dans laquelle sont inclus les dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Mais cela traduit également une évolution dans la manière de penser les politiques de prévention et de sécurité et notamment la nécessité d'articuler deux niveaux dans l'intervention de l'action publique.

Le premier concerne la prise en compte du bassin de vie, c'est-à-dire l'entité géographique dans laquelle s'insèrent les pratiques sociales, les pratiques professionnelles¹², les pratiques culturelles ou sportives. Bref, les gens se déplacent plus et redéfinissent un bassin de vie qui s'avère n'être que partiellement superposé aux frontières communales et ce d'autant que l'on se situe dans un espace urbain dense. L'évolution des illégalismes suit la même pente et implique que les politiques locales s'adaptent dans la perspective d'aborder la question à partir d'une vue d'ensemble¹³.

Le second correspond à la nécessité de proximité pour mener certains types d'actions. Le contact régulier avec les associations locales, le contact et le développement d'animations sociales sportives ou culturelles avec les jeunes des quartiers impliquent une interconnaissance et une présence régulière. David Lepoutre¹⁴ a bien décrit la difficulté à instaurer des relations de confiance, indispensables au travail des animateurs ou des éducateurs. La demande de proximité s'est en partie traduite sous forme politique lors des élections municipales de 2001 avec l'émergence de listes se revendiquant de cette approche politique¹⁵.

Les associations avec 6,1 % des actions de l'échantillon, semblent moins impliquées dans les politiques de prévention et de sécurité qu'elles pouvaient l'être dans le cadre des conseils communaux de prévention de la délinquance. En 1990, la recherche de C. Lazerges sur les publics privilégiés par les contrats d'action de prévention avait montré une implication plus importante des associations dans les politiques locales de prévention et de sécurité. Cette implication se faisait selon trois modèles¹⁶:

- Le modèle prestataire qui était fréquemment rencontré :
« *La commune fait des propositions à certaines associations en vue de travailler sur des projets définis*

....

(12) En 24 ans, de 1975 à 1999, le trajet moyen du domicile au lieu de travail a un peu plus que doublé : il est passé de 7 km à 15,1 km.

....

(13) Pour une description de la mobilité des jeunes et de l'inscription des illégalismes dans les divers espaces géographiques d'une agglomération, Cf. ROCHÉ, 2001 ; LEPOUTRE, 2001.

....

(14) LEPOUTRE, 2001, *op.cit.*

....

(15) Cf. À titre d'exemple le cas de Toulouse avec la liste « motivés » ou encore Épinay-sur-Seine, ville emblématique de la prévention où le maire en exercice B. Leroux perdit les élections à la faveur d'une triangulaire arbitrée par une liste comparable du point de vue des revendications politiques à celle de Toulouse.

....

(16) LAZERGES, 1991.

pré-budgétisés par l'équipe CCPD. [...] Il s'agit en quelque sorte de commandes de la part de la commune à des associations avec lesquelles elle entretient des rapports privilégiés (ce qui fait bondir d'autres associations)».

- Le modèle décentralisé, *«qui est l'idéal du point de vue du partenariat mais complexe à gérer»*, correspond en fait à une construction par l'ensemble des partenaires des actions réalisées par les associations. Dans les faits, ce modèle était peu appliqué.
- Le modèle mixte, qui était le plus fréquent en 1990, *«cherchait à répondre aux inconvénients des deux premiers par une maîtrise d'œuvre centralisée et forte qui laisse place aux différentes attentes du monde associatif»*.

On peut faire l'hypothèse que le désengagement du secteur associatif est synonyme d'une évolution du contenu des politiques de prévention et de sécurité, dans laquelle la connaissance et le savoir-faire des associations sont moins adaptés. En se spécialisant et en se rapprochant de plus en plus des publics repérés ou des situations conflictuelles, les politiques de prévention et de sécurité favorisent la présence des associations spécialisées et professionnalisées. Ainsi, 34 % des actions de ce groupe ont pour référents des associations qui font de l'animation sociale ou de la prévention primaire et 41,6 % des associations sont engagées sur des actions concernant la justice de proximité, l'insertion, ou le traitement de l'addiction.

Le recul du secteur associatif est à analyser avec l'investissement de plus en plus significatif de nouveaux partenaires: le secteur privé de la sécurité, des bailleurs, des sociétés de transport et dans une moindre mesure, mais pas sans signification, des agents du secteur commercial. En effet, 10 % des actions de l'échantillon ont pour référent un de ces trois partenaires, soit 4 % de plus que le secteur associatif, alors qu'ils n'apparaissaient quasiment pas en 1990. Cette évolution corrobore l'analyse de la mission interministérielle d'évaluation des CLS qui notait dans son troisième rapport: *«Il faut insister sur l'implication de*

plus en plus marquée des bailleurs sociaux et des transporteurs urbains. Ces deux acteurs deviennent de plus en plus des partenaires incontournables des CLS dans des cadres très divers »¹⁷.

♦♦♦♦

(17) Mission interministérielle d'évaluation des CLS, *op.cit* p. 17.

Toutefois, et d'une manière plus générale qui dépasse la simple question du secteur associatif, si la mission interministérielle d'évaluation des CLS considère que le partenariat s'est étendu et approfondi, c'est uniquement parce que le regard est focalisé sur les CLS depuis 1997, induisant une fausse idée de progression. Si on prend comme cadre de référence, non plus uniquement les CLS, qui ne sont en fait qu'une étape des politiques publiques de prévention et de sécurité, mais une temporalité plus longue de dix ou vingt ans, la conclusion est autre. En effet, si l'on s'en tient à la simple prise en compte des référents des fiches action, la composition d'un partenariat relativement large s'impose. Mais celui-ci s'avère être beaucoup plus restreint, quant à l'implication des différents partenaires dans l'animation effective des actions. De plus, l'étude de ce partenariat nous révèle une évolution de sa composition où des partenaires s'effacent pendant que d'autres prennent de plus en plus de poids. En l'occurrence, les agents du champ répressif prennent de plus en plus de place alors que sont de moins en moins présents ceux du champ éducatif ou de l'insertion.

Deux référents d'action, les services de l'État et les villes, agrègent à eux seuls 82,8 % du total des actions. Pour les services de l'État, nous avons pu observer qu'il s'agit d'un nombre très limité d'entre eux, essentiellement les services répressifs. Les villes restant pour leur part, fortement mobilisées à partir de leurs propres services, ce qui sans doute participe au désengagement du secteur associatif.

Les cibles

Une fois les référents présentés et avant de regarder quels sont les objectifs des actions engagées, il faut nous arrêter sur les cibles visées par les fiches action.

♦♦♦♦

(18) LAZERGES, 1991, *op.cit.*
Cinq types de publics privilégiés étaient ressortis de l'évaluation de 1990 relative aux Contrats Actions de Prévention de 1987 et 1989, à savoir: le public tout-venant, le public quartier, le public à problèmes, le public justice, le public victime, auxquels il faut ajouter les actions indirectes visant la formation des professionnels ou la communication.

♦♦♦♦

(19) Pour avoir une bonne lecture des actions engagées avec le CLS, il faut impérativement articuler les cibles qui sont mentionnées dans les fiches avec les objectifs respectifs à chaque fiche. Par exemple, une fiche peut avoir pour cible les consommateurs de produits addictifs et pour objectif, de former ou de recruter du personnel, ou de mettre un bus d'échange de seringues ou encore d'aménager des lieux pour que les toxicomanes ne puissent y rester. Il s'agit bien de trois types d'actions différentes qui ne renvoient pas aux mêmes logiques politiques ni aux mêmes réseaux d'agents, mais qui ont tout de même *a priori* la même cible. Nous présenterons dans un premier temps, les différentes cibles poursuivies par les CLS et, ensuite, les différents objectifs qui se conjuguent à ces cibles.

Il convient de noter tout d'abord que la catégorie des cibles des actions des CLS s'est relativement élargie par rapport à ce qu'il en était au sein des Contrats d'actions de prévention, ce qui a impliqué de retenir une définition qui dépasse celle des publics entendue dans l'étude de C. Lazerges de 1990¹⁸.

Deuxièmement, le terme même de public visé ne semble plus adapté dès lors qu'une part conséquente des actions est directement et explicitement réalisée en direction de situations, de conflits ou d'espaces à usages publics. Nous avons donc retenu le terme de « cible des actions » qui permet d'englober les différentes composantes: les individus, les groupes sociaux, l'espace physique, l'espace public...¹⁹.

Le traitement des cibles des actions des CLS présente une difficulté liée à la prise en compte de plus en plus forte de l'espace public par les politiques locales de prévention et de sécurité. Ainsi, apparaît une continuité qui brouille les frontières entre des publics et des espaces, qu'ils soient privés ou publics au sein d'une matrice commune que sont les cibles des CLS. Nous retenons donc le mot de cible comme terme générique de l'ensemble des productions des CLS. Les cibles des CLS se regroupent en trois sous-groupes composés d'une ou de plusieurs cibles:

- le groupe de cibles intitulé: professionnels. Il est composé des fiches qui visent directement les professionnels. Elles sont au nombre de 309, soit 17,4 % du total de l'échantillon et ne représentent qu'un type de cible, en l'occurrence les professionnels eux mêmes.
- le groupe de cibles intitulé: l'espace public. Il est composé des actions qui visent l'espace physique, c'est-à-dire non pas un public identifiable, mais plutôt un espace, une situation ou un contexte particulier. Il correspond à 453 fiches action, soit 25,6 % du total de l'échantillon, réparties en six cibles spécifiques.
- le groupe de cibles intitulé: individus ou groupes. Il est composé des actions qui visent directement des personnes physiques. Il agrège 1 005 actions soit 56,8 % du total des actions de l'échantillon, réparties en neuf cibles spécifiques.

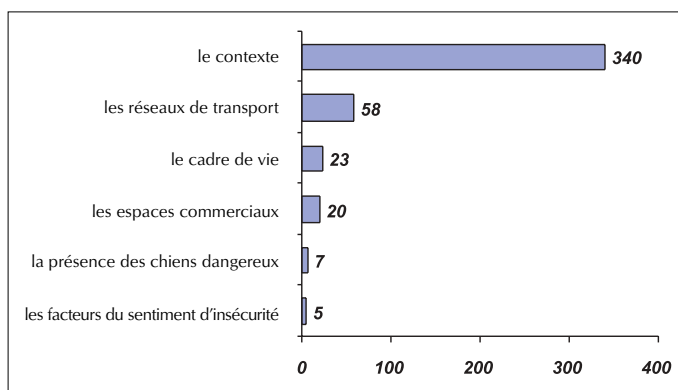
Élargissement, glissement et/ou spécification des cibles ?

Les actions qui ont pour cible les professionnels ne s'adressent pas directement à un public repéré par rapport à la délinquance, mais aux professionnels chargés des actions de prévention ou de sécurité, qu'elles soient par ailleurs spécifiques ou non à tel ou tel public. Ce groupe préserve la volonté des rédacteurs d'utiliser les fiches et plus globalement le CLS pour renforcer le volume des professionnels présents, ou améliorer leurs modalités de travail ou encore les former. C'est un type de cible visée par les actions des CLS conséquent du point de vue quantitatif (309 actions). Les CLS offrent indéniablement un dispositif dans lequel les professionnels se sont engagés. Les effets cumulés de la mise en œuvre de la police de proximité, du développement des polices municipales et des nombreux recrutements *via* les emplois jeunes permettent d'adosser les politiques locales de prévention et de sécurité, sur un volume de personnels plus important que par le passé.

84

Par rapport à la politique engagée depuis 1982 et présentée dans la recherche de C. Lazerges en 1990, les six types de cibles réunies dans le groupe « espaces » sont les plus significatives de l'évolution des politiques locales de prévention et de sécurité au travers des contrats locaux de sécurité. Elles reflètent l'émergence d'un paradigme politique nouveau pour la France avec la prise en compte d'actions qui ne s'adressent pas directement à un public. Absents dans la description de 1990, les six types de cibles visées dans le groupe espace représentent au tournant des années 2000 plus du quart de l'ensemble des actions engagées dans les politiques locales de prévention et de sécurité. Ce groupe agrège un ensemble de cibles visées par des actions qui ont la particularité de prendre en compte en priorité l'espace public ou l'espace privé à usage public (cf. tableau 1). Il est significatif à un double titre. D'une part quantitativement, parce qu'il représente 25,6 % de l'ensemble des actions de l'échantillon alors que ce type d'actions n'était quasiment pas présent dans l'étude de 1990. Et d'autre part, il est significatif de l'évolution du

Tableau 1 : LES DIFFÉRENTES CIBLES DU GROUPE ESPACE PUBLIC



Il faut lire : 340 actions du groupe espace ont pour cible le contexte

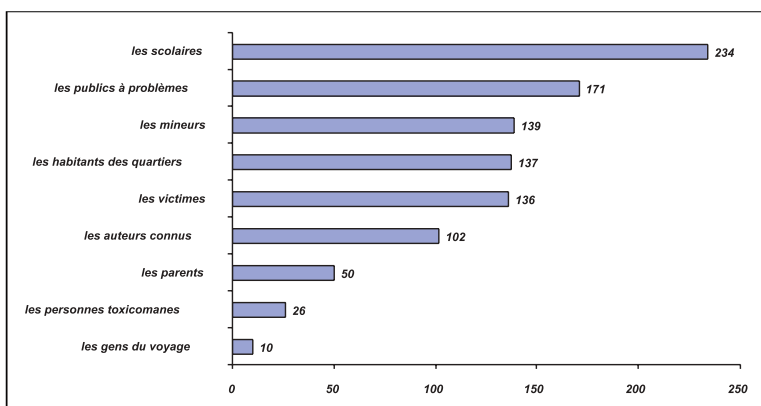
contenu des politiques locales de prévention et de sécurité qui intègrent de façon conséquente des logiques fondées à partir de la théorie situationnelle.

Le troisième groupe de cibles visées par les actions est intitulé «individu ou groupe». Il est le plus important au regard du nombre de fiches action qui le composent. Il agrège un peu plus de la moitié du total des fiches actions de l'échantillon : 56,8 % exactement. Les neuf cibles qui le composent recouvrent et dépassent les publics classiquement visés par les politiques de prévention et de sécurité telles qu'avait pu les décrire la recherche de C. Lazerges de 1990. Contrairement aux actions qui visent essentiellement l'espace public, les actions de ce groupe renouent avec les approches classiques de la prévention fondée sur le paradigme de la prévention sociale, en identifiant toujours une cible s'incarnant dans des personnes identifiables. Les neuf types de cibles de ce groupe intègrent les publics décrits par C. Lazerges tout en les dépassant, soit en les précisant soit en en intégrant de nouveaux. Sur le plan quantitatif, les cibles de ce groupe ont des poids respectifs très variables par rapport à l'ensemble de l'échantillon : 13,2 % pour le public scolaire qui est le plus important de ce groupe, à 0,5 % pour le public «gens du voyage».

Ce groupe agrège un ensemble de cibles qui présentent la particularité de se répartir sur une ligne allant du plus

précis au plus large (cf. tableau 2). C'est-à-dire des personnes ou groupes très précisément repérables à partir d'une ou deux caractéristiques (récidive, victime), jusqu'aux habitants d'un quartier dans leur ensemble. Si on agrège les fiches visant les mineurs et les scolaires, on obtient un peu plus d'un tiers, 37,1 % des actions de ce groupe et 21,1 % de l'ensemble de l'échantillon.

Tableau 2 : LES DIFFÉRENTES CIBLES DU GROUPE
INDIVIDUS OU GROUPE



Il faut lire : 234 actions du groupe : individu ou groupe ont pour cible des scolaires

Par rapport à la recherche consacrée aux publics privilégiés par les contrats d'action de prévention, l'analyse des destinataires concernés par les contrats locaux de sécurité semble décrire un double mouvement, d'élargissement et de spécification.

L'élargissement se traduit par le fait de ne plus être uniquement sur des politiques d'animation très larges, centrées sur « les jeunes », mais d'aborder une dimension nouvelle avec la prise en compte de l'espace public. Dit autrement, le paradigme dominant de la prévention sociale pour définir les cibles visées par les politiques locales de prévention et de sécurité n'est plus le seul. À ses côtés, le paradigme de la prévention situationnelle, quasi absent en 1990, sous-tend aujourd'hui un nombre conséquent d'actions : 25,6 %, alors que les actions définies par le paradigme de la prévention sociale représentent pour leur

....

(20) Les deux paradigmes pris en référence permettent de fixer deux bornes à l'intérieur desquelles des quantités de combinaisons sont possibles. Ils doivent être intégrés comme éléments de compréhension des politiques engagées et non comme deux points de vue dogmatiques et systématiquement opposés dans une politique.

....

(21) C'est également le sens de la question que pose G. Berlioz et L. Dubouchet : Cf. BERLIOZ, DUBOUCHET, 1998.

part 56,8% du total²⁰, le restant étant dévolu aux professionnels. Pour autant et les mots ont une importance, on ne peut pas conclure avec certitude à un élargissement des cibles prises en compte par les CLS. En effet, rien ne permet de dire que la prise en compte des cibles réunies dans le groupe « espace public » n'est pas l'effet tout simplement d'un glissement d'un paradigme vers un autre. L'analyse de l'évolution des contraintes qui agissent sur les élus locaux et plus généralement sur le champ de la prévention et de la sécurité, pousse l'analyse dans ce sens. Nous entendons par « élargissement », le fait d'agréger à une politique des pans nouveaux sans abandonner les précédents. Le cas échéant, ce serait donc une politique plus large qui devrait se traduire par une croissance des types d'actions entreprises, c'est le cas pour les cibles des actions que nous avons présentées. Mais cet élargissement n'est pas corroboré pour les actions que nous avons analysées, si l'on prend cette fois pour critère les partenaires mobilisés (*cf. supra*).

Nous entendons par glissement le fait de déplacer l'épicentre d'un objet politique par l'introduction de nouvelles catégories de cibles et d'objectifs poursuivis, et par l'abandon d'anciennes. Dans cette perspective, l'hypothèse du glissement d'un type de politique vers un autre s'avère très probable²¹.

À la lecture des cibles visées par les actions des CLS, le deuxième mouvement d'évolution des politiques de prévention et de sécurité est celui d'une spécification. Cette spécification traduit la volonté de cibler au plus juste les publics. Tout se passe comme si les acteurs locaux des politiques locales engagées avec les CLS cherchaient à traduire au plus juste les effets des contraintes liées aux évolutions des demandes locales de sécurité, au travers des catégories de publics de plus en plus précises, voire le cas échéant de plus en plus stigmatisées.

Les objectifs

Les actions décrites dans les fiches actions ne se définissent pas uniquement par la désignation de publics

cibles. Elles se définissent autant par les objectifs qu'elles décrivent. En effet une action peut avoir comme objectif annoncé la prévention des conduites à risque, et travailler en direction soit des scolaires, soit des habitants d'un quartier dans le cas d'actions engagées par un centre socioculturel, ou encore des équipes éducatives elles-mêmes. Le critère d'analyse intitulé objectif, permet donc de préciser ce qui est poursuivi par tel ou tel partenaire pour tel ou tel type de cible. Il permet ainsi d'affiner la lecture des politiques engagées, en évitant de projeter, sur un type de cible particulière, les actions supposées lui correspondre, sans vérifier que c'est bien de cela dont il s'agit avec telle ou telle politique. Dit autrement, il précise ce que l'on compte faire avec les différentes cibles décrites.

L'analyse des objectifs des actions de l'échantillon, fait apparaître dix-huit catégories distinctes (cf. tableau 3 ci-après). Toujours sur l'aspect quantitatif, les différents objectifs se répartissent sur des valeurs allant de moins de 1 % de l'échantillon pour la plus marginale à 17,4 % pour les objectifs les plus souvent mobilisés dans des actions. Un tiers des objectifs représente 67,5 % du total de l'échantillon et la moitié 84,5 % de celui-ci. Ce qui revient à dire qu'à peu près la moitié, voire deux tiers, des objectifs sont marginaux du point de vue quantitatif et donc que la moitié, voire le tiers, des catégories sont significatives si on prend pour base l'ensemble de l'échantillon.

À chaque nouvelle étape de l'évolution des politiques locales de prévention et de sécurité, l'État réaffirme au travers des textes officiels un certain nombre d'objectifs prioritaires. Bien souvent ces objectifs sont entendus comme ceux susceptibles d'être éligibles aux financements publics²². Dans cette perspective, les actions qui n'entrent pas dans les objectifs prioritaires ont beaucoup moins de chances d'être soutenues financièrement par des fonds publics²³. Toutefois, reprendre *in extenso* les objectifs prioritaires énoncés dans les circulaires comme unique variable de classement aurait un effet d'écrasement par rapport à la réalité des objectifs poursuivis par les CLS. Si on retient à titre d'exemple le contenu de la circulaire du

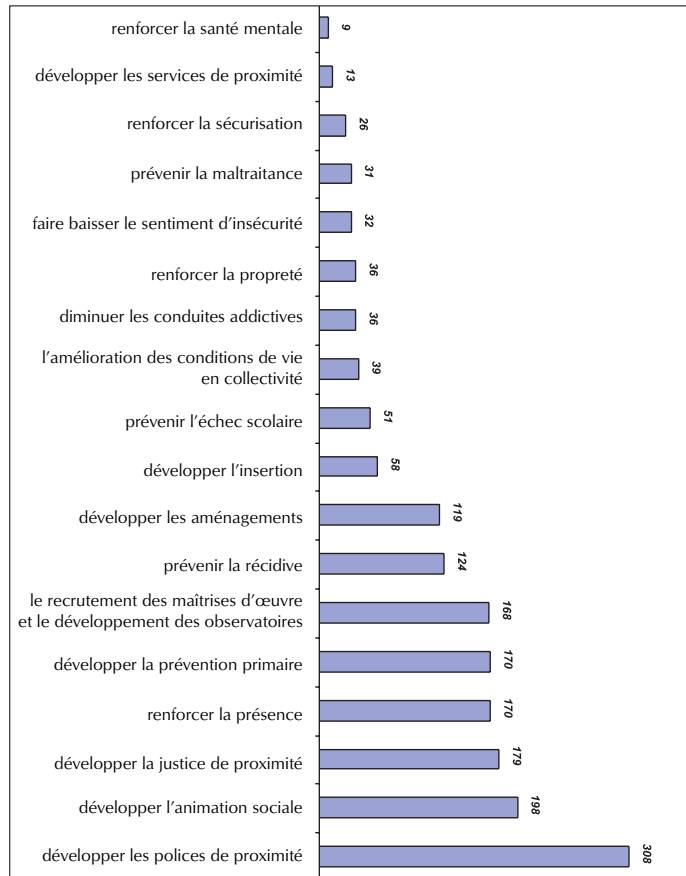
....

(22) Cf. LAZERGES, *op.cit*, 1990.

....

(23) Du moins *a priori* car les médiations et les structures des relations locales pondèrent l'aspect impératif que sous-tend la production des textes, décrets ou circulaires.

Tableau 3 : LES OBJECTIFS DES FICHES-ACTION



Il faut lire : 308 actions sur 1 767 ont pour objectif le développement de la police de proximité

....

(24) Développer un partenariat des acteurs de la protection de la famille et de l'enfance, faciliter les projets individualisés de réinsertion, prévenir les conduites à risques et addictives, mobiliser les compétences spécialisées, améliorer le recrutement, la formation et l'emploi des agents de médiation sociale, développer des actions en direction des établissements scolaires. Cf. circulaire du 7 juin 1999 JO du 15 juin 1999.

7 juin 1999, relative au bilan de la première année des contrats locaux de sécurité, seuls six objectifs étaient présentés comme prioritaires²⁴, alors qu'à l'issue du traitement de l'échantillon test, dix-huit objectifs distincts doivent être pris en compte.

La lecture séparée des deux critères, les cibles visées et les objectifs poursuivis, nous a permis de bien préciser les différents cadres de lecture des actions. Nous allons à présent passer à un deuxième niveau d'analyse en croisant les cibles visées et les objectifs poursuivis afin de préciser les actions engagées dans les CLS.

Classification des actions en types homogènes

Nous avons procédé à la classification des actions en types homogènes à partir de leurs diverses configurations²⁵. Une configuration étant toujours entendue au sens du croisement entre la cible et l'objectif poursuivi par l'action. On dira qu'une configuration est significative si l'on rencontre fréquemment, au sein des actions visant une cible donnée, le type d'objectif qui caractérise cette configuration.

L'analyse des 1 767 actions montre que la notion de configuration est pertinente car les liens entre objectifs et cibles sont forts. Il n'y a donc pas lieu d'analyser les actions comme si la cible et l'objectif étaient indépendants les uns des autres : ces configurations définissent des entités que l'on doit choisir – ou éviter – en bloc. Par exemple, la cible victime que l'on retrouve dans 136 actions différentes est à 35 % associée à l'objectif de promouvoir la justice de proximité et à 51 % associée à l'objectif de développer les polices de proximité. On peut donc en conclure que les deux configurations (victime associée à l'objectif : police de proximité, ou victime associée à l'objectif : justice de proximité), sont deux entités qui définissent un type d'action significative dans l'échantillon. *A contrario*, une seule action a pour configuration l'association entre la cible victime et l'objectif de renforcer la santé mentale. Cette configuration n'est donc pas significative.

Muni de cette notion de configuration, nous présentons l'ensemble des 1 767 fiches action étudiées, il en ressort trois types d'actions idéale-typiques.

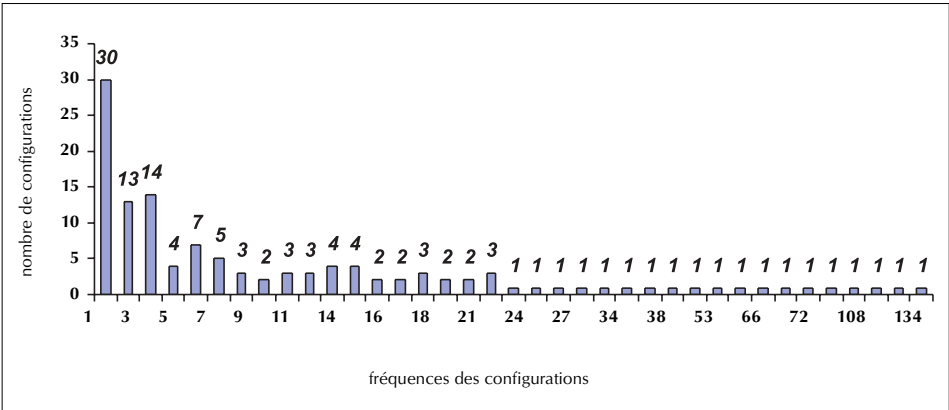
....

(25) Nous tenons à remercier J.-M. Violeau et M. Chalck pour leur aide et leurs conseils dans la réalisation de cette partie de l'analyse.

Articulation cibles/objectifs

Dans l'absolu, si on multiplie toutes les cibles potentielles des actions par l'ensemble des objectifs, 288 combinaisons sont possibles. En fait, le croisement des cibles et des objectifs offre 125 combinaisons d'actions effectivement

Tableau 4 : RÉPARTITION DES ACTIONS SELON LES DIFFÉRENTES CONFIGURATIONS



....

(26) En l’associant à un test de signification, le PEM permet de se garantir contre l’utilisation de liaisons fortes mais « insignifiantes » dans la mesure où ces liaisons porteraient sur des effectifs trop faibles pour qu’on puisse en inférer une analyse. Le PEM est considéré comme significatif au-dessus de 10 %. L’utilisation du PEM pour repérer des profils ou des configurations d’actions s’inscrit dans une démarche de dépouillement de fichier où l’on se sert de techniques factorielles pour se faire une idée globale sur les liaisons entre les données et où l’on utilise des techniques comme celles-ci pour affiner, préciser et objectiver les résultats précédents. Cette attitude est qualifiée de « post-factorielle » dans la mesure où elle vient souvent après une analyse factorielle. Le PEM permet de repérer les attractions les plus fortes entre les objectifs et les cibles, (d’après le point de vue du créateur du PEM : Philippe Cibois).

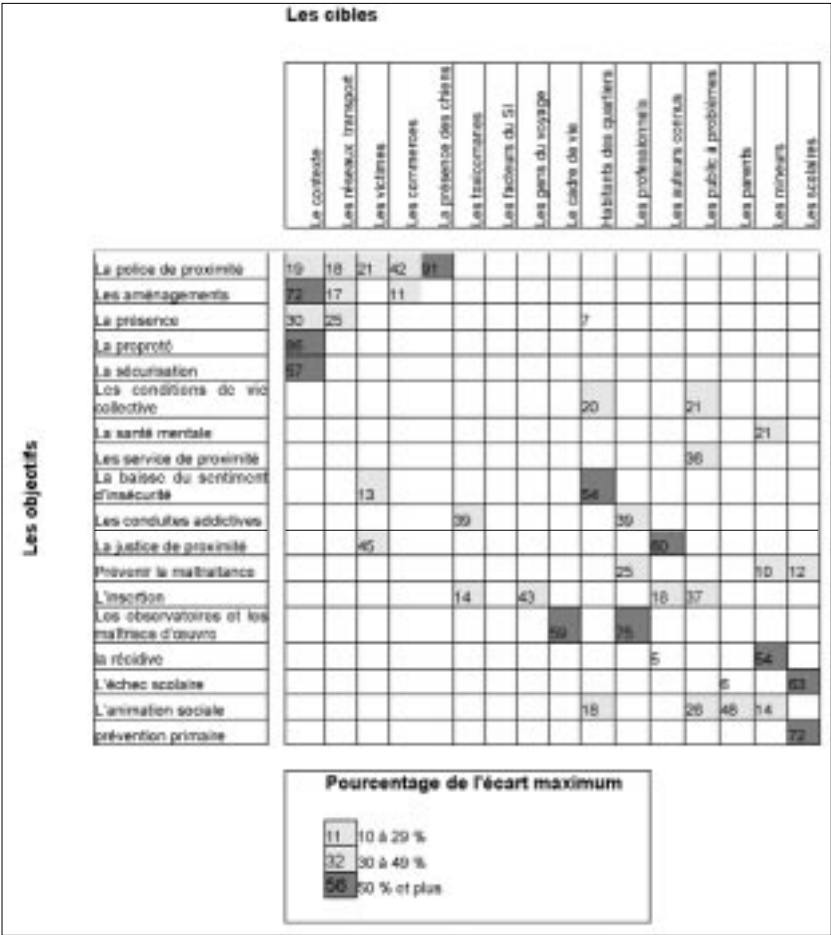
réalisées dans l’échantillon. Ces 125 configurations ne se répartissent pas de manière homogène sur l’ensemble des CLS.

Trente configurations différentes n’apparaissent qu’une fois sur les 1 767 actions, ce qui revient à dire que ces 30 configurations sont marginales. Ou encore, 1 configuration apparaît 108 ou 134 fois, c’est-à-dire dans 108 ou 134 actions différentes, ce qui est conséquent. Si on prend un quart des configurations les plus fréquentes, soit 32 types de configurations sur les 125, on obtient 77% du total des actions de l’échantillon, ce qui permet de dessiner des profils de configurations significatives par rapport à l’ensemble. La médiane de fréquence des configurations est de 21.

Le tableau 5 présente la force de liaison entre les différentes cibles et les différents objectifs qui peuvent leur être associés. Il permet de visualiser les configurations les plus significatives par rapport à l’ensemble des configurations de l’échantillon. Ce tableau détermine une force de liaison et non le nombre en valeur absolue de chaque configuration, il est établi à partir du pourcentage de l’écart maximum (PEM)²⁶.

On remarque donc à la lecture du tableau, qu’en ce qui concerne les 1 767 actions de l’échantillon, les attractions s’avèrent très fortes, donc très significatives. Les valeurs indiquées dans chaque case expriment les pourcentages de l’écart maximum.

Tableau 5 : RÉPARTITION DES ACTIONS
SELON LES DIFFÉRENTES CONFIGURATIONS



Cinquante-six configurations présentent un pourcentage à l'écart maximum supérieur à 50 %, ce sont donc les 56 configurations qui présentent une attractivité très significative. 32 configurations se situent entre 30 et 50 % et 11 entre 10 et 30 %. Le tableau présentant le PEM permet de vérifier et valider que les actions construites à partir des principales configurations présentes dans les CLS sont bien significatives de l'ensemble de l'échantillon. On s'aperçoit par exemple, que la cible contexte est concernée de manière significative par uniquement cinq objectifs : le développement de la police, le développement des aménagements,

le renforcement de la présence, le renforcement de la propreté ou encore de la sécurisation. Les configurations qui en résultent décrivent un type d'action spécifique, qui renvoie à un paradigme politique différent de celui mis en œuvre si on considère la cible scolaire.

On s'aperçoit également que les actions qui ont pour cible les facteurs du sentiment d'insécurité ne sont significatives dans aucune configuration. Ce qui revient à dire, que outre le nombre d'actions concernant cette cible qui est très faible, 5 sur 1 767, la cible s'éparpille sur divers objectifs hétéroclites. Avec cet exemple on remarque que le calcul à partir du PEM permet d'éliminer des configurations très marginales, qui renvoient à des spécificités de CLS, sans signification sur l'ensemble d'un échantillon conséquent.

Trois types d'actions significatives

....

(27) Ces trois types seront dénommés pour plus de commodité A, B et C. On remarque que le type A, qui comporte 313 actions, se distingue nettement des deux autres.

L'analyse factorielle des correspondances entre Objectifs et Publics, nous a permis d'établir une classification des actions qui donne une typologie en trois types avec respectivement 313 actions (soit 18% de l'échantillon), 462 actions (soit 26% de l'échantillon) et 992 actions (soit 56% de l'échantillon) pour chacun d'entre eux²⁷.

93

Actions de type A : en amont du traitement de la délinquance avérée

Les actions de ce type se caractérisent par des configurations où sont principalement mises en jeu deux cibles : les parents et les scolaires, et trois objectifs : l'animation sociale, la prévention du décrochage scolaire et la prévention primaire. Ce groupe agrège donc un nombre restreint de configurations qui se caractérisent toutes par une très forte attractivité entre les cibles et les objectifs. Il correspond à des configurations qui renvoient à des actions de prévention sociale et de prévention de l'échec scolaire. Ce sont des actions qui visent le long terme, mais pas un destinataire caractérisé ou ciblé par rapport à la délinquance avérée. Ce sera le trait principal que nous retiendrons de ce

premier groupe, à savoir qu'il agrège des actions autour d'un nombre de configurations précises et bien délimitées. Les destinataires qu'il vise se situent bien en amont du public repéré à risque ou déjà engagé dans des passages à l'acte. Les objectifs poursuivis se situent également dans des registres assez éloignés du traitement effectif de la délinquance avérée.

Actions de type B : prise en compte et occupation de l'espace public

Ce deuxième type d'actions regroupe un nombre un peu plus important de configurations que le précédent : 3 cibles et 5 objectifs. Les actions sont principalement centrées non plus sur des individus ou des groupes plus ou moins en relation directe avec la délinquance avérée, mais sur la prise en compte et le traitement de l'espace public. Ce type d'actions correspond à l'émergence d'une logique de prévention situationnelle dans les politiques locales.

Dans la prise en compte de l'espace public il s'agit principalement de s'opposer aux passages à l'acte en affirmant la présence des forces régaliennes. Toutefois un mode nouveau et spécifique d'occupation de l'espace public est bien entré dans la palette des interventions que mettent en place les partenaires des politiques locales de prévention et de sécurité avec l'objectif que nous avons intitulé présence.

La sécurisation par du personnel de sécurité est pour sa part une configuration relativement marginale. Ce n'est pas ce type d'occupation de l'espace public qui se développe avec les CLS. Il s'agit plutôt avec ces derniers, d'une approche qui essaie de jouer sur deux tableaux complémentaires. Celui du rapport de force, où il s'agit de reprendre pied dans des espaces²⁸ avec du personnel en uniforme et porteur d'une autorité, et celui d'une approche plus intégrée à ce qu'est la réalité sociale avec une présence fondée sur de la médiation, de la discussion voire de la négociation²⁹. Plus que d'une simple différence de statuts, il s'agit de registres de légitimité différents qui se sont mis en œuvre petit à petit. D'un côté, une légitimité au sens de M. Weber³⁰, fondée sur la légalité et l'autorité de l'État,

....

(28) Dont un des aspects avait été décrit au travers de l'émergence d'une magistrature sociale ; DONZELOT, WYVEKENS, 2000a ; 1998.

....

(29) Sur les évolutions des logiques de contrôle social au regard des évolutions des rapports entre l'espace public et l'espace privé ; ROBERT, 2000, p. 215-235.

....

(30) WEBER, 2002, p. 126-127.

....

(31) Cf. à ce propos
LEPOUTRE, 2001, op.cit.

....

(32) ROCHÉ, 1998.

....

(33) L'étude du Forum français pour la sécurité urbaine et du ministère de l'intérieur à propos des profils, missions et perspectives des agents locaux de médiation sociale, *op.cit.*, donne 36,5 % d'étrangers ou de français d'origine étrangère parmi les ALMS de l'échantillon.

....

(34) DONZELOT, WYVEKENS, 2000b; 1999.

....

(35) DELHOME, LANDAUER, 2001. On pourra également se reporter au concept d'espace défendable dans la même logique, LEFRANÇOIS, 2001.

....

(36) Le concept de résidentialisation traduit la volonté de faire la synthèse des objectifs d'embourgeoisement et de sécurité au travers de nouvelles formes urbaines.

....

(37) LIANOS, DOUGLAS, 2001.

mais qui ne trouve plus d'écho auprès d'une partie de la population et notamment celle des jeunes des quartiers de périphérie³¹. Et une deuxième légitimité fondée sur la grâce personnelle ou le charisme, pour garder le vocabulaire de M. Weber, que traduit le recours à des recrutements tenant compte d'une forme de proximité sociale, ceux que Sébastien Roché qualifie de néo-professionnels³².

Prises en étau entre la demande de sécurité et la volonté de lutter contre le chômage des jeunes, notamment des jeunes des quartiers les plus défavorisés, les collectivités ont développé une approche nouvelle à la croisée de plusieurs contraintes.

Il ne s'agit pas d'une logique communautaire qui en France suscite trop de réticence. Mais il ne s'agit pas non plus d'une approche faisant fi des agrégations sociales dans les quartiers de périphérie, y compris sur le versant de la prise en compte des différences de nationalités et plus précisément des différentes vagues d'immigration des cinquante dernières années. La nature des contrats, que ce soit pour les emplois jeunes ou pour les structures d'insertion, comme pour les correspondants de nuit, aura permis de recruter des agents aux profils atypiques par rapport aux recrutements classiques des institutions et des collectivités³³.

Les aménagements auxquels on peut associer la propreté et les interventions sur le cadre de vie, disent la volonté de traiter l'espace public comme un vecteur à part entière de prévention et s'intègrent dans ce que certains nomment la nouvelle question urbaine³⁴. Ils ne sauraient être dissociés dans l'analyse d'une approche beaucoup plus générale de prise en compte des différents paradigmes qui structurent le champ urbanistique³⁵ et dont le concept de résidentialisation offre un bon exemple³⁶. Ils traduisent l'évolution et la régression du contrôle social, au profit d'environnements socio-techniques automatisés³⁷, avec lesquels l'utilisateur ne peut plus négocier, c'est-à-dire une conception binaire de l'espace et de la gestion de l'environnement fondée sur la dichotomie stricte entre les porteurs et les non porteurs des signes définis comme valables. L'espace public, qui était un formidable incubateur de valeurs, tend à ne plus

fonctionner désormais, avec les environnements socio-techniques automatisés, que comme une succession d'interstices d'où sont absentes toutes tentatives de médiation. Ils sont, toujours selon la formulation de L.Lianos et Douglas, le fondement axiologique de la conformité où la substitution structurelle du citoyen respectueux des lois cède le pas à l'utilisateur efficace.

Une nouvelle catégorie d'appréhension des politiques locales de prévention et de sécurité est mise en œuvre dans le cadre des contrats locaux de sécurité. Elle est significative d'une évolution politique car elle renvoie à des registres étiologiques de la délinquance et des choix préventifs nouveaux pour la France.

Cette catégorie est significative tant du point de vue de ses sens, que du point de vue quantitatif; ce type de configuration agrège 26,1 % du total des actions de l'échantillon.

Actions de type C : prévention de la récidive et traitement des illégalismes.

96

Ce dernier type d'actions articule un nombre beaucoup plus important de configurations, il est composé de sept cibles et huit objectifs. Les actions de ce type restent fondées sur une logique de prévention sociale, mais se distinguent du premier type par un ciblage des publics et des objectifs poursuivis plus resserrés et précis. Hormis la cible «habitants quartier», toutes les autres cibles peuvent être définies par une caractéristique bien précise et en lien avec la délinquance avérée, que ce soit sur le versant de la victimation, celui des auteurs connus ou des consommateurs, ou encore des professionnels.

Pour ces derniers, les CLS sont également utilisés afin de faire évoluer les pratiques professionnelles ou pour récupérer des moyens complémentaires. C'est fréquent pour les villes via leur maîtrise d'œuvre et pour la police de proximité, qui comme nous l'avons déjà souligné est fortement impliquée dans cette politique. C'est le cas également pour les services de justice qui représentent 10 % des actions si on considère sur le même plan la configuration récidive et celle intitulée justice de proximité.

Les objectifs poursuivis par ce dernier type de configuration vont dans le sens d'une proximité plus grande des actions dans le traitement ou la prévention effective des illégalismes. Ce type d'actions se distingue des deux premiers par un nombre de configurations plus élevé, ce qui revient à dire que le spectre mis en œuvre est plus large, mais en même temps plus précis, par rapport à la prévention de la délinquance ou à son traitement. Hormis les actions ayant pour objectif le développement des services de proximité, l'ensemble des liaisons est très significatif.

Conclusion

Depuis vingt ans les politiques locales de prévention et de sécurité produisent des actions qui sont le fruit des représentations et des rapports des différents agents impliqués localement. De nombreuses questions restent à explorer à propos du décryptage des rapports locaux qui aboutissent à un type d'action plutôt qu'à un autre. Dans le cadre de cet article, nous avons focalisé l'analyse sur les actions produites dans les CLS. De même que nous n'avons pas abordé la nature des relations locales, nous ne nous sommes pas interrogé sur l'impact effectif des différents types d'action sur la baisse de la délinquance.

Une fois ces deux limites rappelées, l'analyse des actions produites dans le cadre des CLS fait apparaître une évolution par rapport aux actions mises en œuvre dans les années précédentes et plus précisément dans le cadre des CCPD. Nous avons pu démontrer que trois types d'actions significatives structurent les CLS. Ces trois types d'actions sont, de façon idéale typique, les unités de base avec lesquelles sont bâties les politiques mises en œuvre dans le cadre des CLS. L'évolution des politiques engagées avec les CLS est un processus normal compte tenu des années écoulées et de l'évolution de la délinquance, que ce soit en volume ou à propos du poids respectif des différents types de délits entre eux. Néanmoins, cette évolution ne peut être constatée sans être mise en perspective.

L'évolution que nous avons constatée vient en concurrence avec les logiques éducatives. Elle tend à opposer les actions à court terme sous tendues par le paradigme situationnel et celles à long terme sous tendues par le paradigme de la prévention sociale. L'absence de liens effectifs et efficients de plus en plus prononcés entre les CLS et la matrice plus large qu'est la politique de la ville ne fait que renforcer les approches fondées sur une opposition artificielle entre prévention et sécurité. Mais comme on l'a montré plus haut, cette transformation ne peut se comprendre qu'au regard de celle qui affecte la distribution des acteurs mobilisés.

■ **Franck SINA**

Directeur général adjoint, ville de Saint Herblain

BIBLIOGRAPHIE

BALDUYCK (J.-P.), LAZERGES (C.), 1998, *Réponses à la délinquance des mineurs, mission interministérielle sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs*, rapport au premier ministre, La documentation Française, Paris.

BERLIOZ (G.), DUBOUCHET (L.), 1998, «Des CCPD aux CLS articulation, superposition ou disjonction de deux logiques?», *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 3^e trimestre, p. 89-104.

BOURDIEU (P.), CHRISTIN (O.), PEWIL, 2000, Actes de la recherche en sciences sociales, juin, p. 3-7.

DELHOME (D.), LANDAUER (P.), 2001, «La sécurisation des grands ensembles: incertitudes et contradiction des opérations de requalification», *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 43, 1^{er} trimestre, p. 49-62.

DONZELOT (J.), WYVEKENS (A.), 2000a, «souci du territoire» et production collective de la sécurité urbaine, Centre d'Étude des Politiques Sociales.

DONZELOT (J.), WYVEKENS (A.), 2000b, *La nouvelle question urbaine*, séance du 11 janvier.

DONZELOT (J.), WYVEKENS (A.), 1999, *Plan urbanisme construction architecture*, séance du 2 novembre.

DONZELOT (J.), WYVEKENS (A.), 1998, *La politique judiciaire de la ville: de la prévention au traitement locaux de la délinquance*, mission de recherche droit et justice, Institut des hautes études de la sécurité intérieure.

ESTÈBE (PH.), LÉON (H.), 1998, «L'émergence des politiques locales de tranquillité publique, l'exemple des pays de Loire», *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 33, 3^e trimestre, p. 129-148

BIBLIOGRAPHIE

- LAZERGES (C.), 1991, *Les publics privilégiés par les contrats d'action de prévention*, ERPC université de Montpellier 1.
- LECA (J.), 1996, « "La gouvernance" de la France sous la Cinquième république : une perspective de sociologie comparative », in D'ARCY (F.), ROUBAN (L.) (dir.), *De la cinquième république à l'Europe*, Paris Presses de Sciences Po.
- LEFRANÇOIS (D.), 2001, « Vers l'émergence d'un modèle français d'espace défendable ? », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 43, 1^{er} trimestre, p. 63-80.
- LEPOUTRE (D.), 2001, *Cœur de banlieue*, Paris Odile Jacob.
- LESAOUT (R.), 1997, *Intercommunalité démocratie et pouvoir politique*, thèse de doctorat, Université de Nantes.
- LIANOS (L.), DOUGLAS (M.), 2001, « Danger et régression du contrôle social : des valeurs au processus », *Déviance et société*, Vol. 25, n°2, p. 147-164.
- MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, 1997, *Des villes sûres pour des citoyens libres*, discours au colloque de Villepinte, pré-rapport, éd. SIRP.
- ROBERT (P.), 2000, « Les territoires du contrôle social, quels changements ? » *Déviance et société*, Vol. 24, n°3, p. 215-235.
- ROCHÉ (S.), 2001, *Délinquance des jeunes*, Seuil.
- ROCHÉ (S.), 1998, *Sociologie politique de l'insécurité : violences urbaines, inégalités et globalisation*, PUF.
- SINA (F.), 2002, *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, thèse de doctorat, Université de Nantes.
- WEBER (M.), 2002, *Le savant et le politique*, Univers Poche, Coll. 10-18.

Suite à l'injonction nationale de se réformer, la police de proximité s'est petit à petit mise en œuvre dans l'ensemble des circonscriptions de sécurité publique. L'analyse de l'application de la réforme sur deux sites montre que les responsables policiers doivent faire face à trois registres de difficulté : le malaise croissant des agents dans les commissariats, une reconquête du terrain nécessaire mais dont les modalités ne sont pas évidentes, des relations aux partenaires qui s'étendent de la concertation à la revendication. Se développent alors, selon l'analyse que font les policiers locaux des enjeux de sécurité, différentes conceptions de la police de proximité.

La police à l'épreuve du local

Enjeux internes et mise en œuvre de la police de proximité sur deux sites

par Catherine GORGEON

BIEN QUE CELLE-CI SOIT PRÉSENTÉE ET MENÉE COMME UNE RÉFORME NATIONALE, l'adhésion des services de police à la police de proximité connaît des modulations départementales. L'acceptation de la réforme et le dynamisme mis dans son application tiennent certainement tout autant à l'analyse qui est faite, localement par les services de police, des difficultés rencontrées sur le terrain qu'à la force de l'injonction nationale à se rénover, relayée, plus ou moins fermement, par le représentant de l'État, le préfet ou son directeur de cabinet. Dans le cadre d'une recherche menée pour le compte de l'IHESI¹, nous avons eu l'occasion d'observer et d'analyser la mise en place de cette réforme sur deux sites². Comme le

.... (1) Cette recherche menée en collaboration avec David Demortain, Philippe Estèbe et Hervé Léon ne portait pas directement sur la police de proximité mais sur l'articulation entre politiques municipales de sécurité, police de proximité et CLS. Voir *Existe-t-il des systèmes locaux de sécurité ? Rapport IHESI*, août 2001.

(2) Ces deux sites sont Signac, une des premières circonscriptions de police à expérimenter la police de proximité et Hantaï, qui, lui, fait partie de la deuxième vague d'expérimentation.

verront les lecteurs au fil de cet article, ces sites s'opposent presque termes à termes, ce qui pourrait laisser croire que nous avons forcé quelque peu le trait. Il n'en est rien. C'est là l'effet du hasard de la sélection et non un choix *a priori*. Néanmoins, nous sommes conscients que ces deux expériences valent plus comme idéaux-types et que l'ensemble des circonscriptions de sécurité publique se situe certainement dans un moyen terme entre ces deux extrêmes.

Une mise en œuvre difficile sur le terrain

Sur les deux sites étudiés, il est frappant de constater que le discours de justification *a posteriori* de la réforme (de son urgente nécessité ou au contraire de la résistance qui s'est développée à son encontre) est directement fonction de la perception qu'a la police locale des difficultés à exercer au quotidien sa mission. Ces difficultés s'inscrivent dans trois registres principaux.

102

Une situation objectivement tendue dans les commissariats

Le premier registre concerne le plus ou moins grand sentiment général de malaise au sein de l'organisation policière. À Signac, à la veille de la réforme, la police est littéralement en crise : un mal-être général, des suicides, un *turn-over* important car la circonscription est une affectation de passage pour des fonctionnaires soucieux de repartir le plus rapidement vers leur province d'origine après quelques années en région parisienne, un syndicat majoritaire proche du Front national... Bref, tous les ingrédients d'une situation explosive.

«La ville avait mauvaise réputation dans la police. Un endroit peu attractif et pour ce qui est des effectifs, une ville de transit. (...) La Fédération professionnelle

....

(3) Syndicat policier d'extrême droite.

indépendante de la police (FPIP)³ n'a pas d'audience au niveau national. Si ça a explosé à Signac, il faut se poser la question du désespoir rencontré dans les conditions de travail. C'est tout simplement parce que les gens en avaient ras-le-bol». (Chargé de mission, DCSP)

La démotivation est grande tout comme le manque d'effectifs. Les réorientations se sont succédé : fermeture puis réouverture des bureaux de police, notamment, au grand dam de certains, les anciens en particulier dont une partie a vécu ces changements comme une brimade.

Ambiance différente à Hantaï où la seule revendication est celle concernant les effectifs en baisse comme sur l'ensemble du territoire national. L'impression est plutôt celle d'une police routinisée, installée dans ses habitudes. Une des explications réside dans la démographie policière : beaucoup d'anciens enfin arrivés à destination après plusieurs mutations. Une police qui, du même coup, a certainement un peu de mal à prendre la mesure des évolutions nécessaires. Comme l'indique le chef de l'Unité de police de proximité (UPP), la police de proximité demande de s'investir personnellement : le policier ne peut plus se contenter de se cacher derrière l'uniforme, derrière la loi.

À Signac, la police avait besoin d'un électrochoc. La police de proximité a été le projet autour duquel elle a su se remobiliser. À Hantaï, elle est plutôt perçue comme un projet qui dérange, qui bouscule.

« Le rapport police-citoyen a évolué quand même. Passer d'une notion de service public à une notion de service au public, c'est quelque chose dont il nous appartient de faire prendre conscience au personnel. Il est difficile de faire admettre à des gens d'une part, qu'ils sont l'autorité, et d'autre part, qu'ils doivent partager leur responsabilité. (...) Et la très grosse majorité a perçu ça comme un abandon du principe d'autorité au moment où se percevait au contraire le besoin d'une restauration de l'autorité. Et de là, un scepticisme et une volonté d'attente personnelle. Et une baisse de l'adhésion, au moins chez les anciens. Mais c'est culturel, vous savez». (Commandant PN, Hantaï).

103

Une reconquête du terrain dont les modalités ne font pas l'unanimité

Le deuxième registre de difficultés, évoqué ou nié selon le cas, concerne celui des relations avec le public, les habitants. La réforme de la police de proximité, en pressant à la police de répondre prioritairement à la demande locale de sécurité, exige des policiers, en corollaire, qu'ils renouent le dialogue avec les habitants et instaurent avec ces derniers des rapports de présence, d'attention, d'interconnaissance étroite. En même temps, malgré les mises en garde répétées sur le caractère particulièrement labile du dispositif statistique de mesure de la délinquance, c'est à cette seule aune qu'est mesurée la performance policière en interne pour ce qui est de l'organisation (tout le système de sanctions positives et négatives est encore fondé sur l'activité répressive des services) comme en externe (les chiffres de la délinquance sont un objet de débat politique et partisan récurrent). Les priorités alors s'inversent ou se télescopent sous la formule générique qu'il faut « *reconquérir le terrain* » mêlant tout à la fois la nécessité impérieuse de réduire le taux de délinquance et de se rapprocher de la population.

À Signac, de ce point de vue, en 1998-1999, selon la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), « *la situation est grave* ». La ville est classée au regard des statistiques de la délinquance dans les trois premières de sa catégorie. Deux quartiers sont particulièrement concernés comme étant les zones de domiciliation des délinquants pour des faits majoritairement commis en centre ville.

Comme le dit le directeur départemental de la sécurité publique :

« Bon, on parlait de haut. Ce que j'explique aux gens, c'est que la rivière était en crue et qu'on avait tous de l'eau dans les maisons. Bon, il y a encore de l'eau, mais le niveau est quand même beaucoup plus bas ».

Selon certains responsables, la fermeture des bureaux de police a eu comme rapide et principale conséquence de « faire perdre du terrain » à la police. L'ouverture des bureaux

de quartier a permis, un temps, de rendre visible la présence de la police et de nouer des contacts avec les partenaires sociaux. Ce qui a eu pour conséquence, au dire du chef de l'Unité d'investigation et de recherche (UIR), de faire chuter la délinquance. Puis avec la fermeture de ces bureaux, la police « a perdu du terrain ». Terrain, qu'elle reprend peu à peu avec la police de proximité.

L'ilotage, un temps réinstauré, ne donne pas de meilleurs résultats entre autres parce qu'il est, comme dans la plupart des cas, le parent pauvre du commissariat : *« On était très mobile. On n'hésitait pas à nous envoyer sur un autre secteur. On ne connaissait pas les gens, on ne connaissait pas les rues, etc. »*. (Gardien de la paix, Rembrandt).

« Je suis arrivé pour mener une politique d'ilotage à la demande du prédécesseur de M.D. (DDSP) pour rouvrir ce bureau de police, car ces bureaux avaient été fermés pour des raisons qui m'échappent. Et puis il y a eu les emplois jeunes, et donc les adjoints de sécurité (ADS). Donc, on a eu d'abord dix ADS. Il y avait des actions qui visaient l'insécurité, parce que les jeunes prenaient d'assaut ce petit bureau de police. Et financièrement cela se ressentait, au niveau des dégradations. Au départ, ça s'est mal passé. Les jeunes s'étaient fixé un objectif, qui était de nous faire repartir. Il a fallu s'installer, parler, leur dire qu'on n'était pas là pour faire de la figuration. On a mené une politique d'ilotage comme en Seine-Saint-Denis (département le plus criminogène de France). On a été quotidiennement la cible de quolibets. On faisait de l'ilotage pur ; avec – je m'entends – la répression, c'est aussi un outil de prévention. Il fallait faire comprendre aux gens... On travaillait avec des mains courantes, des manuscrits ; pas d'ordinateur, pas de véhicule. Tout ce qui touchait à l'État, à l'administration, les jeunes s'en prenaient à eux. Donc ça, ça s'est arrêté au 1^{er} décembre 1997 ». (Sous brigadier, Rembrandt).

105

La prise de conscience s'installe que *« la police doit évoluer avec son temps »* et que *« vu la criminalité, il fallait occuper le terrain et puis redonner le sentiment de*

sécurité, renseigner la population »⁴. Certains sont encore plus radicaux :

....
(4) PN, Signac.

« Ceux qui ne s'adaptent pas, ce sont ceux qui vont partir. Ils n'ont plus leur place. On ne peut plus se permettre de travailler comme ça, de dire je suis là pour prendre cette plainte, poser le papier là, ranger mes petites affaires et partir à la fin de la journée. Il faut tout un suivi et un contact postérieur au fait. On ne peut plus fermer la porte. Quand on a affaire à des gens vulnérables, il y a un suivi des victimes ; très, très important, ça aussi. Je pense que ça devrait se dire. Si on ne s'investit pas, on n'existera plus, on sera transformé en police municipale. On ne peut plus se permettre de dire, si ça continue, vous viendrez me voir. La société est exigeante, et il faut tenir compte des attentes de nos clients ».
(Sous brigadier, Rembrandt).

Par comparaison avec Signac, la délinquance à Hantaï demeure raisonnable. Comme le dit un responsable municipal :

« L'insécurité à Hantaï, ce n'est pas un phénomène plus important qu'ailleurs. Si vous regardez le quartier du Neuhoff à Strasbourg, comparez. Bon, on est très largement en dessous des explosions que l'on a pu connaître ».

La pression de la délinquance est très localisée dans le quartier Fragonard dans lequel réside la moitié de la population de Hantaï. Le sentiment de déconnexion entre la police et la population, lui non plus, n'est pas aussi net qu'à Signac. Ou plutôt, il n'est pas partagé par la base qui a du mal à faire siens les principes décrits par la hiérarchie :

« Ce que l'on s'était dit, c'était que la police doit être proche des gens. Mais comment faire ? Est-ce la police qui doit se rapprocher de la population ou est-ce la population qui doit se rapprocher des policiers ? On s'est dit que c'était les deux ». (Chef UPP).

Les policiers de terrain ne sont en effet pas tous acquis au fait qu'« *il faut répondre à la demande des habitants* » et que cela nécessite des réaménagements que « *c'est une demande de sécurité en soirée et l'après-midi* ». Du reste, c'est sur cette question des horaires que les résistances sont les plus nombreuses. Une des raisons pour lesquelles les responsables policiers ont du mal à recruter des volontaires pour l'expérimentation de police de proximité est le changement des horaires de travail qu'elle impose.

Les relations avec les partenaires : de la concertation à la revendication

Enfin dernier registre de difficultés, les relations avec les partenaires. Là encore la réalité dans les deux villes est contrastée. À Signac, la municipalité, et notamment les techniciens en charge des questions de sécurité, est demandeuse de contacts, de partenariat et ce, d'autant plus que les DDSP précédents n'ont pas montré une grande ouverture et avaient plutôt misé sur le tout répressif.

107

« Il y a quelques années, on avait regretté que le DDSP mette le paquet sur la BAC et ferme les bureaux. Ce qui a été très mal perçu. Et c'est vrai qu'avec M.D., on a réfléchi sur les bureaux, pour les faire vivre réellement. (...) On a le sentiment que le système BAC avait son efficacité, mais – je ne mets pas en cause l'homme – des gens en civil, qui avaient, pour le dire comme ça, un style un peu cow-boy, ça avait tendance à mettre de l'huile sur le feu ... Quand on voyait “Nique la BAC” sur les murs de la ZUP, bon, on ne voit pas aujourd'hui “Nique la police de proximité”, heureusement d'ailleurs. Parce qu'il est arrivé que la BAC fasse mal la distinction entre les jeunes. Je pense que la police, elle est aussi là pour rassurer la population. Et voir deux lagunas se mettre en travers de la route, débouler avec des gens qui sortent brusquement... C'était un peu surdimensionné ».

(Directeur cabinet mairie, Signac).

La mise en place de la police de proximité, conjointement avec la réflexion autour du CLS a été l'occasion pour la municipalité de Signac de faire entendre sa voix et de tenter de discuter des modalités de l'action policière. Du côté policier, il était convenu que la réforme devait « être bénéfique à la population et aux institutions »⁵.

La municipalité de Hantaï ne prétend pas avoir une telle revendication. Longtemps, la ville a considéré que la sécurité est l'affaire de l'État et qu'il faut « *laisser le sous-préfet faire son travail sur la sécurité* »⁶. Si revendication il y a, elle concerne, classiquement lors de ce genre de positionnement municipal, les effectifs considérés comme insuffisants. Les élus ont toujours su développer des relations bilatérales cordiales avec les commissaires en charge de la circonscription. La ville ne demande qu'une chose à la police : qu'elle fasse son travail. Pendant des années, du reste, elle a laissé la police occuper, seule, le terrain à Fragonard. La municipalité n'est pas encore acquise à la nécessité de coordonner son action à celle de la police. L'expérimentation de la police de proximité, qui s'est concrétisée, avant la généralisation, par un redéploiement des effectifs en faveur du quartier Fragonard, ne pouvait que la satisfaire. La police aura toute latitude pour construire et mettre en place un projet qui restera celui de la seule institution Police nationale.

Ce diagnostic, interne à l'institution, va alors considérablement peser sur les orientations que prendra la police de proximité comme nous allons le voir ci-après.

Une nouvelle façon de « faire de la police » *versus* un traitement spécifique de certains territoires

L'équation que vient résoudre la police de proximité n'est pas la même dans les deux sites. À Signac, elle est la suivante : la détérioration des relations sociales au sein de l'organisation et des relations avec les usagers, délinquants ou non (ce qu'elle appelle la « perte de terrain »), aboutit à

....
(5) DDSP.

....
(6) Maire de Hantaï, conseil de district, 9 février 1998.

la fois à des difficultés très concrètes dans la production de la prestation (l'action policière) et à une perte plus symbolique de prestige vis-à-vis du public et des partenaires. Il convient alors tout à la fois que la police restaure son autorité et son emprise sur les deux registres de l'efficacité et du symbole : reprendre sa place dans la cité. À Hantaï, la police doit répondre à l'injonction nationale de se réformer. La mise en place de la démarche a un caractère « autoritaire ». C'est le préfet de région qui impose la circonscription dans la deuxième vague d'expérimentation et qui en détermine tout à la fois l'échéancier et le contenu : une police de proximité délimitée, dans un premier temps, à un seul quartier (même si celui-ci regroupe la moitié de la population de la ville), relayé par le sous-préfet qui maintient une pression à la réussite à court terme. L'équation à résoudre est donc tout à fait différente : la contrainte hiérarchique de l'expérimentation entraîne des résistances internes à l'organisation qu'il va s'agir de faire tomber en prouvant l'intérêt de la démarche. L'enjeu est de faire adhérer la base au projet en la convaincant qu'elle y trouvera un bénéfice indirect en termes de gratifications professionnelles collectives à moyen ou long terme. La restauration de l'autorité doit avant tout avoir lieu au sein même de l'organisation policière.

À partir de là, deux expériences fondamentalement différentes vont se dérouler dans chaque site.

Signac : une approche globale

À Signac, la création de l'Unité de Police de Proximité (UPP) est conçue de manière globale à l'échelle de la circonscription. Pour le DDSP :

« La police de proximité, c'est avant tout un état d'esprit nouveau qui doit habiter les policiers de tous grades dans l'exercice des missions quotidiennes quelle que soit la fonction exercée. La police de proximité ne doit pas être un service spécialisé au sein de la sécurité publique. Sécurité publique et police de proximité doivent être considérées comme synonymes ».

Le redéploiement territorial

Dans un premier temps, l'UPP se traduit par la mise en place de bureaux de police décentralisés dans les quartiers, car la proximité est d'abord géographique. La circonscription est divisée en quatre secteurs (centre ville, Rembrandt, Vernet, Pajou). C'est l'application du premier principe de territorialisation qui va permettre la reconquête du terrain perdu :

« Les gars commencent à avoir une bonne connaissance du terrain. Avant, le contact se faisait au sein du bureau. Maintenant, il se fait dehors car il y a une grosse part de notre travail qui est de la voie publique ».

(Chef de bureau, Vernet).

Chaque bureau est dirigé par un officier, OPJ, et comporte en moyenne un brigadier, un sous-brigadier, cinq gardiens de la paix et dix ADS. Un premier bureau est ouvert à Rembrandt puis les suivants à Vernet et Pajou.

110 Les deux officiers volontaires pour en prendre la direction viennent de l'Unité d'Investigation et de Recherche (UIR), c'est-à-dire de la police judiciaire.

« Je suis arrivé en août 1998 à l'UIR. Puis en janvier 1999, c'est le Commandant V., qui a vu un peu tous les collègues et puis les officiers UIR pour savoir qui était intéressé pour remettre en place les bureaux de quartier. Moi j'y étais très favorable parce que j'avais vu les aspects judiciaires et les aspects « tenue ». Et je voulais gérer un peu de terrain, parce que j'aime assez ça ».

(Chef du bureau Rembrandt).

« Je suis volontaire pour la Police de proximité. J'ai passé dix ans dans la région parisienne, dans le Val-de-Marne. Je suis un ancien de l'Unité de Police Judiciaire et Administrative, l'ancienne UIR. Puis de septembre 1995 à septembre 1999, j'étais à l'UIR. Avant même qu'il y ait l'UPP, il y avait l'idée de rouvrir les bureaux ; et puis la charge de travail montait au niveau de l'UIR. Ce n'est pas que je sois fainéant, mais après quatre ans, je pensais que j'en avais vu assez. Moi ça m'intéressait d'avoir la gestion

d'un bureau de police. Bon et puis D. (DDSP) m'a expliqué. Le Commandant V. avait fait le tour des officiers pressentis. Bon et c'était déjà un plaisir de bosser avec V. ... Donc le projet, il s'est concrétisé en mai 1999. Ça a été d'abord la réouverture du bureau Rembrandt (parce qu'il y avait déjà les locaux). En septembre 1999, il y a eu la réouverture de Vernet et Pajou».
(Chef de bureau Vernet).

L'apprentissage de la polyvalence

Ces bureaux ont des missions générales et les policiers y travaillent en leur sein de manière polyvalente. C'est l'application du deuxième principe. Et c'est pour les chefs de bureaux à la fois l'innovation la plus importante du projet de police de proximité et ce qui fait son plus grand intérêt.

«L'innovation? C'est la présence d'officiers de police judiciaire dans les bureaux. C'est prendre les gardes à vue, faire des perquisitions. Ça implique de former les individus. Mais c'est important car les gens ont quelqu'un sur site. Sinon l'élément important, c'est que les plaintes soient suivies (c'est en fonction de la plainte aussi, des fois c'est l'UIR). Et les fonctionnaires savent tout faire. Ça, ça n'existait pas avant. Je pense que c'est vraiment indispensable. On ne peut pas être concerné seulement par un maillon de la chaîne. Et puis on a une connaissance plus forte de la délinquance locale et du quartier. Les agents peuvent répondre aux individus».
(chef de bureau Rembrandt).

Intérêt que ne démentent pas les gardiens et gradés à qui il est permis *« de traiter les affaires presque en temps réel et de A à Z »*.

«On a connaissance du résultat de l'affaire. On sait quand la personne revient; on a une meilleure approche de ce qu'on va pouvoir faire. (...) C'est surtout sur le côté

polyvalence que ça s'articule. C'est-à-dire qu'on peut aussi bien faire du contrôle routier, puis de l'ilotage, de l'intervention, de la sécurisation, des services d'ordre... Et puis il y a aussi le côté police scientifique et technique, puisqu'on fait du relevé d'empreintes. Ça, c'est un plus parce que chaque gardien de la paix est habilité maintenant».
(Gardien de la paix, Rembrandt).

La restructuration interne

Troisième principe, le regroupement organique : l'UPP intègre l'Unité de Voie Publique (UVP), c'est-à-dire le roulement. Le DDSP a souhaité à tout prix ne pas recréer un phénomène de spécialisation, dans la mesure où, dans la culture policière, spécialité est synonyme d'excellence. En conséquence, les demandes du public tendent, selon lui, à être négligées. Véritable virage culturel.

112

« Le DDSP nous a expliqué le changement culturel qu'on attendait de nous. C'est-à-dire qu'on ne devait plus se confiner dans une tâche et travailler avec des œillères. C'est vrai, qu'il y a des moments où l'on est saturé... Bon, donc il y a eu un changement culturel, bien accepté parce que déjà pour nous, c'est sécurisant de pouvoir dire au public qu'on peut faire des investigations et arriver aux résultats que vous escomptez. Auparavant, on aiguillait les gens... C'était en quelque sorte fermer une porte. On allait en tant qu'ilotier, on intervenait parce qu'il y avait un événement. C'est beaucoup plus valorisant de fonctionner de cette manière-là. Et on a des contacts plus réguliers et je pense que les gens sont satisfaits de ça ».
(Sous-brigadier, Rembrandt).

À l'heure de la généralisation, se pose maintenant la question de l'absorption de la BAC et de la Brigade de Voie Publique dans l'UPP.

« Nous, on a bien dit que c'était une nouvelle manière de faire la police. Parce qu'il y a toujours cette idée un peu

que la police de proximité, c'est une police un peu angélique, où l'on fait de l'assistance sociale. Mais le policier de proximité, c'est un vrai policier. Les gens le démontrent. Et les habitants le comprennent que ce n'est pas comme avec les anciens îlotiers ; d'autant qu'on s'est opposé à faire une tenue spécifique car on ne voulait pas créer de nouvelles scissions entre les services ; là, on s'est opposé à la DCSP. D'autant que, vue la généralisation, il y a peu d'intérêt à mettre un signe distinctif. Et la population a plutôt bien accepté la chose».

(Chef UPP).

Hantaï : une approche localisée sur un quartier

....

(7) Celle-ci n'était pas mise en application à la fin de notre enquête.

Le projet de Hantaï est très différent. Tout d'abord, dans sa première version avant la généralisation⁷, il est circonscrit à un seul secteur géographique, Fragonard, sur lequel les effectifs vont être redéployés. Lorsqu'elle est créée, l'UPP n'intervient donc que sur cette partie du territoire. La réorganisation est en conséquence limitée et conçue et perçue comme la mise en œuvre d'une police spécifique, la police de proximité, sur un territoire particulier. Ce n'est pas comme à Signac *«une autre manière de faire de la police»* mais *«une police différente pour une population différente»*. Le projet a consisté à augmenter les effectifs sur ce secteur et à créer trois micro-ilots. La mise en place de la police de proximité n'a pas été l'occasion d'ouvrir un bureau de quartier même si celui-ci est prévu à terme. Le dépôt de plainte se fait toujours au commissariat central ou au commissariat sub-divisionnaire de V., une commune voisine. L'UPP est en fait une unité spécialisée, assez étoffée en effectifs, qui intervient sur Fragonard et qui s'est substituée à toute autre forme de police à l'exception de la Brigade anti-criminalité (BAC), encore susceptible de faire des interventions. Une manière, comme à Signac, de réoccuper le terrain, mais un terrain limité géographiquement à la portion du territoire considérée comme la plus criminogène.

113

Malgré ses limites, le projet est favorablement accueilli à la fois par la municipalité, les acteurs de terrain, les habitants. La ville y voit enfin l'accroissement de moyens réclamé depuis des années.

« Moi, je la vois. Elle est beaucoup plus présente. Elle a un meilleur contact et un contact plus sympathique. Mais aussi ça passe mieux au niveau des jeunes. Ça ne les empêche pas de les insulter, notamment les femmes et les agents d'origine étrangère. (...) Moi, je ne peux que m'en féliciter. Je vous donne une anecdote. Il y a une dame qui s'est fait voler son porte-monnaie. Et puis, elle est venue ici. J'ai appelé la police de proximité. Ils sont venus en dix minutes. Mon coup de fil a été répercuté, ils ont fait des patrouilles : il y a une rapidité d'action. Autre phénomène : ils sont là à la fermeture des magasins. Ils interviennent à ce moment-là. L'autre fois, j'ai vu que des jeunes avaient cassé une vitrine. Ils ont été interpellés tout de suite ».

(Directeur de service, Ville).

Les acteurs constatent, eux aussi, avec satisfaction que *« l'UPP, ils viennent quand on les appelle (...). Déjà, ils tournent, ils font plus de contrôles d'identité. Ça s'améliore parce que les jeunes commencent à être connus, donc il y a une petite crainte qui s'installe »* (Commerçant). Quant aux habitants, aux dires de différents relais, ils se seraient accoutumés aux modalités d'intervention de l'UPP qui, de surcroît, aurait fait œuvre de pédagogie en expliquant, lors des groupes de régulation sociale de quartier⁸ notamment, les raisons et modalités d'intervention de la BAC. L'apport des adjoints de sécurité est, lui aussi, vécu sur un mode positif.

....

(8) L'équivalent de cellules de veille mises en place à l'échelle de l'agglomération dans différents quartiers.

« Mais par contre les habitants de Fragonard sont très demandeurs de la police de proximité. Les îlotiers ont fait une enquête de satisfaction où les gens réclament, à 100 %, davantage de police. Mais davantage de police au sens « présence » ; la présence rassurante, préventive. La police nationale, c'est comme l'État. On la déteste,

mais on en attend tout. Parce que ce que les habitants ne veulent pas, c'est un contrôle routier au rond-point d'à côté». (Commissaire adjoint).

Ce «plus» de police, auquel on pourrait résumer le projet, est un «plus» pour la sécurité du quartier. Mais c'est là que réside, à notre sens, la faiblesse du projet qui sera du reste mise en évidence lors de l'élaboration de la généralisation.

Quel que soit le choix opéré dans le contenu du projet de police de proximité, celui-ci n'a pas été sans conséquence pour l'organisation policière et a engendré, dans les deux sites, des résistances des agents et ce, malgré les efforts pédagogiques déployés par la hiérarchie pour expliciter la réforme. De surcroît, la situation objectivement déficitaire en effectifs à Hantaï a certainement donné un coup d'arrêt à la réforme.

Les conséquences sur l'organisation

115

À Signac, le réinvestissement des quartiers n'a pu se réaliser que grâce à un apport conséquent d'effectifs. C'est un facteur tout à fait essentiel dans la «réussite» du projet et, à tout le moins, de la chute des réticences des fonctionnaires les plus hostiles. Pour une fois, les promesses étaient tenues à hauteur des exigences : *«Il y a eu l'arrivée de moyens, en mobilier, en ordinateurs et surtout en véhicules sérigraphiés. Cela a énormément surpris les syndicats. Ça leur a coupé l'herbe sous le pied, ils ont été pris de court. Ça a crédibilisé la réforme»*⁹ Même écho localement :

....

(9) DCSP.

«Elle [la réouverture des bureaux de police] a été accueillie avec un peu de craintes par les syndicats et les participants aux réunions. Ils pensaient qu'on allait leur prendre des fonctionnaires. Ils ont compris qu'ils n'allaient plus bénéficier de certaines facilités. Ça a été pris comme quelque chose de nouveau. On constate aujourd'hui que c'est une erreur parce que l'on a reçu

beaucoup de fonctionnaires. Ils ont été forcés d'accepter. Et force est de constater qu'on a eu beaucoup de fonctionnaires, de matériel, des crédits. Le projet a été bien monté aussi grâce à l'investissement de notre directeur. On a été récompensé. Il y a des efforts qui ont été faits. Ce n'est pas toujours évident de réclamer des fonctionnaires, des moyens. Des fois, on le fait pour rien. Ça a été un projet à risque. Et quand on voit l'ensemble du projet établi maintenant; il était audacieux mais bon il est récompensé et nous aussi».
(Chef du bureau ordre et emploi).

Sur le terrain, l'activité des bureaux de police et de leurs fonctionnaires fait l'objet d'une attention particulière :

« On fait attention aussi à ce que la police judiciaire ne soit pas plus valorisée que la voie publique. On ne veut pas judiciariser les policiers de proximité et en faire un personnel d'investigation. On regarde les pourcentages de temps consacrés à l'un et à l'autre. Pour l'instant, c'est 50-50. C'est au chef de bureau de veiller à bien repenser l'emploi du temps. Je suis un farouche partisan du couplage entre fonctions. Il ne faut pas revenir à la spécialisation. Bien sûr, il faut tenir compte des réalités. Certaines personnes ne sont pas capables de faire de la procédure. Mais attention à ne pas recréer de spécialités». (DDSP).

Pour autant, les frictions ne sont pas inexistantes entre services. Elles le demeurent encore parfois en particulier avec l'UIR qui « à cause » de la réforme « a perdu » trois OPI qui n'ont pas été remplacés même si ce service a reçu en renfort huit gardiens de la paix. Et les récriminations se font entendre :

« Il y a trois officiers qui sont partis. Quand ils sont partis à Vernet et à la ZUP, ça a créé un malaise. Notamment pour la permanence judiciaire du week-end. Les tours maintenant sont plus rapides. Les gardiens de la paix ont remplacé, mais ce ne sont pas des OPI. Il y en a trois qui

devraient venir. Par exemple : l'année dernière, on avait trois gardiens en formation, et à la fin du stage il y en a deux qui ne sont pas aptes. Ils ont puisé dans l'UIR parce qu'il fallait des officiers. On les a pris sur place plutôt que de les former. Mais ça va dans le sens des réformes, de la restriction. Avant, ici, on était dix-huit enquêteurs. Il y a des gardiens de la paix qui travaillent aussi bien. Mais n'empêche qu'on a mis la charrue avant les bœufs. Maintenant, on a un effectif peau de chagrin. Je ne comprends pas qu'on n'ait pas formé des OPJ avant de rouvrir les bureaux».

(Chef de l'UIR).

Sur le plan opérationnel, la collaboration a aussi quelques ratés, que l'on peut mettre sur le compte d'un nécessaire rodage. Ainsi, la communication entre les bureaux de police et l'UIR est parfois défaillante et ce d'autant plus que *«la répartition des dossiers (...) n'est pas faite sur le papier»*. Les policiers de l'UIR n'ont pas encore acquis le réflexe, «dans le feu de l'action», de prévenir le responsable de bureau compétent lorsqu'ils vont procéder à une interpellation. Il leur arrive de relâcher un gardé à vue alors même que l'officier du bureau de police est en route pour l'auditionner ou encore de ne pas tenir au courant les responsables de bureau de police qu'ils détiennent des individus en garde à vue, ce que ceux-là apprennent en se rendant chez le procureur. La liaison, pourtant essentielle, n'est pas évidente, même si cette situation est loin d'être propre à Signac.

À Hantaï, la police de proximité n'est finalement perçue par les fonctionnaires que comme un îlotage amélioré (une fois de plus !) et a un goût de déjà vu. Le redéploiement des effectifs sans apport de nouveaux fonctionnaires fait apparaître cette expérimentation comme un dispositif qui *«deshabille Pierre pour habiller Paul»*, qui privilégie l'UPP au détriment des autres unités. La police de proximité n'a pas instillé un nouvel état d'esprit, mais elle a creusé l'écart entre les différentes façons de faire la police.

«À l'origine, lorsqu'on nous a demandé de mettre en place la police de proximité, on a privilégié le volontariat.

Et l'on s'est aperçu que, très honnêtement, le premier constat, c'est qu'il y a une relative scission entre la police de proximité et les autres, notamment la BAC et le roulement. L'exemple type, c'est le match de foot. Lorsqu'on est en maintien de l'ordre, on a d'un côté la police de proximité, et de l'autre, ben les autres». (Commissaire adjoint).

«Tout est trop sectorisé. C'est "Je travaille à l'UIR, je suis à l'UIR». Il y a des gens qui sont réfractaires. Chacun défend un peu sa chapelle. Moi j'essaye d'aplanir tout ça. C'est avec le temps qu'on y arrivera». (Chef UPP).

La circonscription de Hantaï n'a pas bénéficié, comme ce fut le cas à Signac, d'un renfort d'effectifs et l'expérimentation s'est faite à moyens humains constants, ce qui a certainement constitué un frein non négligeable dans sa mise en œuvre et bloqué l'adhésion des fonctionnaires au projet.

118

«Enfin, il y a eu très peu d'adhésions à la police de proximité en tant que telle. Il y a eu des prises de positions individuelles. Les gens ne voulaient pas qu'on change les horaires... C'était un peu : la police de proximité : oui, d'accord, mais pas pour moi ! Donc, il n'y a eu qu'un volontaire». (Commissaire central).

«Le personnel pense vraiment que la police de proximité est un bien, mais ça reste quand même une révolution au niveau de la façon de travailler ; avec une charge de travail plus importante, la polyvalence, mais aussi une plus grande valorisation, je pense. On va surtout trouver [le personnel] dans les jeunes, ceux qui sortent de l'école. Mais dès qu'ils ont plus de quinze ans de métier, c'est difficile. Pour l'expérimentation, il y avait deux anciens, et des jeunes sinon. Eux ont donné ; c'est des personnes sur qui je peux compter. Ils donnent une grande crédibilité et un enthousiasme». (Chef UPP).

De surcroît, la mise en place de l'UPP n'a été possible qu'en y intégrant un maximum d'ADS à l'avenir incertain et aux pouvoirs de police restreints. Cette situation n'est pas faite, là encore, pour valoriser cette unité. Enfin, un dernier argument est avancé par les « sceptiques » à l'égard de cette réforme : le dispositif de police de proximité, polarisé sur une portion du territoire, peut avoir pour conséquence une « adaptation de la délinquance à cette nouvelle visibilité policière », c'est-à-dire un déplacement de la délinquance dans des quartiers plus calmes et moins policés. Les agents se sont alors polarisés sur le maintien des avantages acquis et sur des revendications liées aux conditions de travail comme le maintien des horaires. Les demandes de mutations pour la BAC se sont multipliées.

La pédagogie ne peut pas tout faire

À Signac, les responsables de bureaux, fortement impliqués dans la réforme et persuadés que cette polyvalence en est un maillon essentiel, ont fait œuvre de pédagogie auprès des personnels qui leur étaient affectés :

119

« Au départ, je me suis attribué toutes les procédures et puis rapidement, je leur en ai affecté. Au niveau du courrier aussi, tout ce qui arrivait passait par mon bureau et je regardais ce qui n'allait pas. Je corrigeais un à un avec eux tout ce qui n'allait pas. Cela a été long et fastidieux sachant qu'il fallait aussi organiser toutes les patrouilles et se faire connaître de tous les partenaires locaux ». (Chef de bureau).

Et le pari n'était pas gagné d'avance car tous les gardiens n'étaient pas formés pour faire de la procédure. Il a fallu s'y mettre : *« Je savais que beaucoup ne viendraient pas à cause de la procédure. Au début, moi ça me gonflait. Fallait recommencer, fallait s'appliquer à écrire bien. Faire un dépôt au début, ça prenait une journée. Maintenant, on s'habitue. J'y ai pris goût »*¹⁰. À Signac, la polyvalence est avant tout individuelle et non de groupe.

....

(10) Gardien de la paix, bureau de police.

À Hantaï, le message pourtant relayé par la hiérarchie actuelle, selon lequel la police de proximité est la police de demain, a véritablement du mal à passer et à se diffuser :

«L'idée de police de proximité est aujourd'hui admise. Ça, c'est le concept. En revanche, si tout le monde l'accepte, tout le monde n'y adhère pas. Dans la mesure où "oui, c'est bien, mais pas pour moi". Tout le challenge de la hiérarchie, ce sera de faire accepter l'idée qu'il n'existera pas deux polices, une de proximité et l'autre qui se voudrait plus traditionnelle. Et là-dessus, on compte beaucoup sur l'arrivée de jeunes fonctionnaires, qui n'auront pas d'idée ancrée, affirmée, sur la nature du métier de policier. Vous savez, l'évolution de la société s'est faite sur un rythme d'une telle rapidité, qu'il est difficile de s'adapter au quotidien». (Chef UVP).

Pourtant à Hantaï comme à Signac, l'encadrement a misé sur la formation : des entretiens individuels, des stages dispensés par la hiérarchie visent à recadrer la perception qu'ont les fonctionnaires de la police de proximité. Formation limitée cependant par l'absence de structures de formation dans le département et toujours par ce fameux problème d'effectifs : *«Si on prend des personnes en service pour faire de la formation, du coup, il me manque des hommes. J'ai calculé : pour pouvoir faire ça, il faudrait un sureffectif de 5 %. Alors, déjà qu'on est en sous-effectif... »*¹¹. C'est donc le chef de l'UPP qui organise lui-même les séances, une fois par semaine, sur des thèmes qui lui semblent importants pour pouvoir intéresser l'UPP (les molossoïdes, les sectes, par exemple). Il fait aussi, pour les policiers affectés ailleurs, une formation sur l'intégration à l'UPP : *«et là, il y a une adhésion au projet, mais une adhésion pour les autres... »*¹².

À Hantaï, l'investissement des deux agents porteurs du projet, celui du commandant, chef de l'UVP et celui du lieutenant, responsable de l'UPP a été insuffisant à entraîner dans leur sillage l'ensemble des forces de police malgré un soutien de la municipalité et de l'ensemble des acteurs de terrain. Les résistances se situent au sein même de l'organisation.

....
(11) Chef UPP.

....
(12) Chef UPP.

Dans un cas comme dans l'autre, la réforme de la police de proximité a opéré une redistribution des rapports de force entre les différentes composantes du commissariat : du point de vue des métiers à Signac avec la mise en sourdine de l'UIR au profit des bureaux de police polyvalents ; du point de vue territorial à Hantaï avec le redéploiement des effectifs sur le quartier Fragonard. Il est alors naturel que des résistances se réveillent chez ceux qui se considèrent lésés par la réforme. On voit bien ensuite comment la mauvaise gestion de la démographie policière, les tentatives avortées de redéploiement à grandes échelles des effectifs (fermetures de commissariats et transferts des personnels, rééquilibrages entre forces de police et de gendarmerie) et la demi-mesure concernant la réorganisation et l'affectation des Compagnies républicaines de sécurité (CRS) ont pénalisé la mise en œuvre d'une réforme coûteuse en effectifs. L'exemple de Signac est à ce propos éloquent : l'affectation d'un nombre conséquent de personnels a été une des clés du succès de la réforme, à tout le moins ce qui a permis d'en asseoir sa légitimité.

Une réforme avant tout policière

Dans nos deux sites, la conduite de la réforme a privilégié les restructurations internes (redéploiements d'effectifs, ouvertures de bureaux, modifications substantielles d'organigramme, etc.) aux dépens de deux autres objectifs du projet de police de proximité à savoir les relations aux partenaires et l'ouverture vers les habitants. Même à Signac, où la réforme semble pourtant être un succès, les responsables de la municipalité disent bien avoir été concertés mais peu impliqués dans cette réforme avant tout policière. Aussi n'est-il pas surprenant que la réforme achoppe sur ces deux éléments (Signac) quand elle ne bute pas sur les contradictions internes à la police elle-même (Hantaï).

Du point de vue policier, la réforme est à Signac, nous l'avons dit, une réussite. Sa mise en application, qui s'est réalisée au moment où se constituait la doctrine nationale,

n'a pas posé de grandes difficultés même si elle a demandé de l'énergie à ses promoteurs qui ont été largement soutenus par leurs autorités locales et nationales (préfet et direction centrale). Globalement, la réoccupation du « terrain perdu » est plutôt bien perçue par la collectivité locale qui attendait de la réforme *« la réouverture des bureaux, des lieux d'accueil, de dépôts de plainte, de l'investigation de proximité; c'était essentiellement ça. Avec en plus la capacité à s'ouvrir à un réseau de partenaires, les associations, les médiateurs urbains; s'ouvrir à des problèmes extérieurs, faire une complémentarité au niveau du quartier »*¹³. Ce qui s'est mis en place *« quelque chose proche des administrés, qui rassure, qui est efficace, près des populations délinquantes, avec un dialogue au plus près des gens »*¹⁴ est apprécié. Il existe une *« relation de confiance réciproque »*. Par ailleurs, la municipalité reconnaît que la police de proximité a permis *« le doublement des effectifs de la Police nationale »*. Néanmoins, la police de proximité demeure encore trop, au goût de certains élus, un outil principalement policier sur lequel les partenaires ont du mal à peser.

....

(13) Élu(e) chargée de la politique de la ville.

....

(14) Élu(e) chargée de la politique de la ville.

« On n'arrive toujours pas aux principes qui vont permettre la constitution de cette police de quartier. On faisait confiance. Mais là où on a du mal, c'est d'être un véritable acteur des infléchissements, de l'évolution. On n'arrive pas à discuter sur ces affaires internes. Il n'y a pas eu de gros problème. Il y a le partenariat, une bonne gestion quotidienne, mais il n'y a pas d'intervention sur le suivi, la gestion et les infléchissements nécessaires. Les cellules de veille sont de bons endroits de réflexion... Celle que je connais, c'est plus un échange d'informations, qu'un vrai lieu d'évaluation. On sent bien aujourd'hui que la mise en œuvre du partenariat devrait pouvoir aller plus loin dans ces logiques qui vont conduire à la police de proximité ».

(Élu(e) chargée de la politique de la ville).

Ce que le secrétaire général de la mairie résume en disant : *« On a été informé, oui, consulté, pas vraiment. Surtout sur la police municipale. Mais sinon, c'est un*

....

(15) MOUHANNA (C.), 2000, *Quel service pour quel public? Une tentative d'évaluation chiffrée de l'image de la police dans la population face à la territorialisation*, rapport IHESI, juillet.

dispositif d'État, ce n'est pas une cogestion. On a été très informés régulièrement par la direction de la Police nationale et la DDSP».

Les avis sont encore plus mitigés si l'on se tourne du côté des habitants. Une enquête concomitante¹⁵ a tenté d'évaluer l'image de la police dans la population face à la territorialisation. Un des sites enquêtés est la ville de Signac. Les résultats sont assez inattendus. Deux mois après sa mise en place, la présence policière plus marquée n'apporte pas forcément les résultats escomptés : dans le quartier Rembrandt, le déploiement de la police de proximité a rendu la police plus visible, certes, mais aussi moins abordable et plus agressive. À Vernet, au même moment, alors que la réforme n'est pas encore en place dans ce quartier, la population indique manquer de présence policière. Six mois plus tard, le dispositif s'est généralisé. Les effets sont positifs en matière de visibilité à Vernet, mais l'enthousiasme est tout de même relatif et c'est même une certaine dégradation de son image qui est constatée. C'est plutôt un « trop » de police qui est ressenti, des policiers qui sont, de plus, considérés, à tort ou à raison, comme moins « polis » et plus « agressifs ». Ce que les habitants font également remarquer, c'est que l'augmentation des patrouilles motorisées ne correspond pas forcément à leur attente de voir plus de policiers à pieds. Sur le quartier Rembrandt, l'implantation du bureau de police et l'augmentation de la présence policière n'a pas induit plus de contacts entre la population et la police (*« pratiquement personne n'a connu de policier dans la rue »*) mais a légèrement amélioré les relations. Globalement, les résultats les plus frappants sont premièrement, une radicalisation des discours des habitants entre ceux qui considèrent la police de proximité comme un « gadget » et ceux qui jugent qu'elle répond à leurs attentes, deuxièmement, le décalage entre l'amélioration de l'image du policier notamment sur le plan des relations publiques et la stagnation de l'efficacité que lui imputent les habitants.

À Hantaï, les difficultés sont ailleurs. Alors que, nous l'avons vu, l'expérimentation de la police de proximité, sur le quartier de Fragonard, est plébiscitée en externe (par la

ville et les acteurs du quartier), l'esprit de la réforme a du mal à prendre en interne. D'ailleurs, l'«épreuve» de la généralisation est révélatrice. Le premier obstacle mis en avant par les responsables policiers est, encore une fois, l'absence de moyens. Le principe est arrêté d'ouvrir un bureau de police dans le quartier de Fragonard mais :

«On n'a pas les moyens pour assurer l'ouverture de ce bureau vingt-quatre heures. Ce bureau n'a pas de local de garde-à-vue. Et ce bureau aura des heures d'ouvertures de bureau». (Commissaire adjoint)

Face à cette pénurie, le projet prévoit la suppression de la brigade de roulement de l'après-midi (quatorze agents) et la diminution de la brigade de nuit et de la BAC (trois agents). Mais les gains obtenus sont encore jugés insuffisants malgré la réorganisation des effectifs sur de nouvelles plages horaires :

124

«Le matin, ça sera le "courant", la route, le tribunal, et puis les appels. Et le maximum des effectifs l'après-midi, sur une plage qui s'étendra jusqu'à 20 h-22 h, la "vraie" police de proximité, c'est-à-dire des unités plus engagées dans la proximité. Là-dessus, on ne peut pas mettre l'ensemble des unités. La nuit, c'est plus la même chose, on n'a plus affaire aux petits jeunes sur les marches. La nuit, c'est la vraie délinquance. La police de proximité ne peut pas répondre à cette délinquance. Ce qui veut dire que la nuit, on restera avec une structure normale». (Commissaire adjoint).

C'est pourquoi le commissaire central n'a pas, au moment de l'enquête, mis en application un projet qui existe sur le papier et qui a été validé par le préfet :

«Le projet de généralisation est fait, mais il n'a pas été mis en application, à cause des congés, du départ de 10 fonctionnaires pour l'école de police créée à Hantaï. Je ne veux pas mettre en place le projet si je n'ai pas les effectifs. Et je suis vraiment soucieux des effectifs

....

(16) Il s'agit de septembre-octobre 2000, l'enquête ayant été réalisée durant l'été 2000.

disponibles en septembre-octobre¹⁶. La DCSP avait annoncé un renfort de 15 fonctionnaires, et aux dernières nouvelles, on n'en aurait que 8... Avec les départs en retraite non compensés, les mutations, les départs à l'école, on a un déficit de 36 fonctionnaires, c'est-à-dire un quart des effectifs, en comptant les 3 arrivées annoncées. On a réduit de 6 à 4 secteurs pour grappiller ici et là des fonctionnaires». (Commissaire central).

De fait, concrètement, ce projet se traduit par un redéploiement partiel d'effectifs affectés lors de la première expérimentation au quartier de Fragonard pour les redistribuer sur les autres secteurs (les six prévus ont été réduits à quatre).

Du coup, la généralisation, contrairement à l'expérience précédente, engendre le même scepticisme chez les partenaires que chez les fonctionnaires. Déjà, les premiers semblent constater une certaine « désertion » :

« L'UPP, on n'y comprend plus rien. On les voyait et puis il n'y en a plus que deux ». (Chargé de mission prévention).

125

Un élu, lui, constate que :

« Ça s'est bien passé au début. Et ça se passe moins bien maintenant. Les policiers sont récupérés. Je pense qu'il y a un problème d'effectif. Le commissariat récupère ses hommes pour faire autre chose. On est, je crois, en sous-effectif crucial à Hantaï, et ça se sent. Les trois premiers mois, les gens étaient contents ».

Et en ce qui concerne la philosophie de la réforme, la « doctrine », le risque de scission entre les différentes brigades était élevé, certains demandant avec insistance la création d'une « brigade de police de proximité » à part entière. Cet écueil a cependant été évité.

Conclusion

Au moment de l'enquête et de l'analyse, il était trop tôt pour mesurer les effets d'une telle réforme. Néanmoins, ces résultats nous invitent simplement à être prudents sur l'existence d'un « bon » (Signac) et d'un « mauvais » (Hantaï) élève. La réalité est, on le voit, bien plus complexe et le jugement varie selon l'angle de vue adopté.

Il est évident également que d'autres éléments ont joué dans la mise en œuvre de la réforme de la police de proximité dans ces deux sites¹⁷ et en particulier la personnalité des principaux protagonistes, le contexte politique et l'implication de l'État à travers les moyens qu'il met à disposition. Il est donc difficile de généraliser à partir de ces deux villes.

Néanmoins, on voit à travers ces deux exemples que la réforme de la police de proximité est retraduite localement au prisme des enjeux internes de l'organisation. Or celle-ci doit faire face au malaise individuel croissant de ses agents¹⁸, aux injonctions centrales contradictoires, à la pression de la délinquance, au manque d'effectifs. Face à ces tensions internes, la police a tendance à faire passer au second plan les enjeux de relations à son environnement (habitants et partenaires) contrairement à ce qu'entendait instaurer l'esprit de la réforme.

■ Catherine GORGEON

Responsable de la mission de la recherche de La Poste.

....

(17) Pour plus de détails, se reporter au rapport cité.

....

(18) Cf. MONJARDET (D.), GORGEON (C.), 2002, « Le malaise policier », *Regards sur l'actualité*, n° 279, mars, p. 13-25.

À partir de deux enquêtes, l'une portant sur la sécurité domestique liée à l'usage du gaz, l'autre sur l'impact de la vidéosurveillance en matière de sécurité publique, nous avons qualifié la manière dont injonctions générales et formes du « social » entraînent en dynamique pour constituer des politiques de l'intérieur caractérisant l'action sociale en matière de prévention. Nous avons ainsi montré l'illusion d'une prévention des risques qui ne reposerait que sur la rationalisation et le contrôle externe des précautions.

Le « social » comme source et comme enjeu de la prévention des risques

127

DOSSIER

par Dominique PÉCAUD

LA RESTAURATION OU LE MAINTIEN D'UNE VIE SOCIALE de qualité inspire des dispositions générales et particulières variées chez ceux qui ont en charge la « tranquillité publique ». Des actions de prévention bienveillante s'appuieront, par exemple, sur la croyance en une société de proximité capable de générer ses propres solutions d'intégration sociale sans recours à la violence lointaine de l'État, tandis que, dans une tout autre perspective, l'adoption de technologies de surveillance réveillera, quant à elle, le projet d'une vie sociale rationalisée et de son contrôle jusqu'aux comportements les plus intimes. Par ailleurs, et de manière historique, l'esprit de rationalisation de la vie sociale qui présida à l'avènement de la société industrielle s'impose progressivement aux acteurs de la prévention comme à d'autres. L'adoption des technologies immatérielles

que représentent les démarches d'ingénierie sociale, ou matérielle comme les dispositifs techniques de vidéo-surveillance en sont les signes les plus visibles. Mais, la valorisation de solutions « pragmatiques » hétérogènes exprimera en revanche une volonté locale qui prône une connaissance approfondie du terrain et la suprématie des solutions locales sur les intentions générales.

La définition qu'offre Hannah Arendt¹ du « social » écarte une distinction hâtive entre les pratiques qui relèveraient du domaine privé, et celles attachées au domaine public. Le « social », ce serait *« la société – l'avènement du ménage, de ses activités, de ses problèmes, de ses procédés d'organisation – sortant de la pénombre du foyer pour s'installer au grand jour du domaine public »*. Il serait constitué de l'imprégnation réciproque des pratiques domestiques et publiques et composerait un champ social plus ou moins unifié qui ne serait ni le « domestique » comme espace précisément « privé » des droits publics, ni le « public » auquel président des principes et des pratiques politiques générales.

Voici donc sans doute comment et pourquoi ce qui relève du « public » dans ce qu'il a de général et de rationnel se heurte au « social » dès qu'il prétend l'organiser. Nous avançons l'hypothèse que la gestion de la tranquillité publique a pour objet unique la régulation de lignes de partage prêtes à surgir entre un espace « privé » mais toujours débordant sur le « public » et un espace « public » toujours contraint par ce débordement. C'est bien dans cette dynamique du « social » que va apparaître le problème de la réception d'un souci de prévention des risques inspiré par des vertus généralistes et rationnelles au sein de politiques domestiques ou locales déjà constituées. Entre rationalisations et rationalités, entre injonctions générales et régulations locales, se pose alors la question de la manifestation du « social » à la fois comme substrat, levier et obstacle à l'élaboration et à l'application de politiques de prévention.

Pour rendre compte des figures d'un « social » à la fois comme source et comme fin, comme oubli et comme expression, comme résistance et comme dynamique, nous

....

(1) ARENDT, 1963 ; 1984.

avons choisi de nous appuyer sur deux enquêtes. L'une porte sur les pratiques liées à la sécurité chez les usagers du gaz, l'autre sur l'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité des citoyens dans les espaces publics. La première pose un regard sur l'exacerbation des caractéristiques du « social » face à des injonctions de type technico-juridique. La seconde recense la diversité foisonnante des formes de réception d'une technologie disponible chez les acteurs de la tranquillité publique. Les deux rendent compte d'une fabrication réelle de mesures de prévention tiraillées entre des logiques d'actions domestiques ou locales et des propositions relevant d'une rationalisation générale et technique de la prévention des risques. Nous essaierons ensuite de recenser les effets inattendus provoqués quand ces propositions sont mises en œuvre et nous caractériserons la manière dont finalement se construit ou se reconstruit en permanence un « social » à partir d'injonctions générales et de pratiques locales.

Instrumentalisation des politiques et expression du « social »

La prévention des risques dus à l'utilisation du gaz dans l'espace domestique

Cette enquête permet de distinguer *prévention et préservation de soi et des autres*. Nous retiendrons le terme de *prévention* pour désigner les injonctions normatives justifiées par une vision rationnelle des usages du gaz et des installations de distribution. Le terme de *préservation de soi et des autres* sera réservé à l'ensemble des pratiques qui témoignent d'un souci de préservation de « soi-même comme un autre »² quels qu'en soient les fondements : institutions incorporées et exprimées dans des pratiques domestiques, obligations juridiques, injonctions techniques et commerciales. Au cours de cette enquête, plusieurs acteurs ont fait l'objet de nos investigations.

....

(2) RICCEUR, 1990.

Le « social » comme source et comme enjeu de la prévention des risques

Nous retiendrons ici le distributeur de gaz, l'assureur, le propriétaire et l'utilisateur.

Le distributeur cherche à atteindre l'excellence de la qualité technique et économique des réseaux de distribution afin d'offrir un service de qualité et d'éviter des accidents préjudiciables à la bonne image commerciale qu'il veut donner de son activité. Toutefois, son pouvoir d'action s'arrête physiquement au domicile de l'utilisateur. Constatant de ce fait une impossibilité d'agir qui l'empêche d'atteindre directement et seul ses buts – l'utilisateur restant maître de l'installation privée et de l'utilisation du produit –, le distributeur va chercher à partager avec l'utilisateur son idéal en matière de sécurité. C'est donc un projet de cogestion de la sécurité qu'il va lui proposer, en choisissant la prévention des risques comme terrain d'entente. Il va inciter l'utilisateur à évaluer la qualité technique de son installation et chercher à lui faire améliorer son état. Par exemple, le contrôleur chargé du diagnostic technique de l'installation, apposera sur un appareil défectueux une étiquette indiquant qu'il ne peut être utilisé en l'état, mais ni lui, ni le distributeur ne pourront exiger que cet appareil soit effectivement réparé. Dans cette approche, le distributeur ne tient pas compte des *précautions* que l'utilisateur prend vis-à-vis de l'utilisation d'un appareil dont il connaît les dangers. Une personne âgée nous montrera qu'elle « *prend mille précautions* » pour allumer le four de sa gazinière, car celui-ci « *explose à chaque fois, mais ce n'est pas grave, il suffit de faire attention. Mon four, je le connais!* ». Ce type de précaution qui relève de la *préservation de soi* est irrecevable pour le distributeur qui cherche à faire partager une vision de la prévention des risques reposant sur la rationalité technique, voire comportementale.

L'assureur couvrira les risques liés à l'utilisation du gaz si la preuve lui est fournie d'un entretien régulier de l'installation. En cas de logement loué, le propriétaire exigera que le locataire réponde également à cette injonction. La conception de la *prévention* des risques qui en découle s'appuie sur l'existence d'un lien implicite entre respect de règles technico-juridiques et absence de dangers. Pourtant, nous avons rencontré des personnes capables de répondre

....

(3) CHÂTELET, 1998 ;
DE CERTEAU, 1990.

à l'exigence des règles, et, en même temps, d'adopter des comportements ne tenant pas compte de cette injonction. « *Je fais faire régulièrement la visite d'entretien, donc il n'y a pas de problèmes* », déclare un usager, laissant entendre que l'installation étant reconnue sûre, il n'a plus besoin de rester vigilant. « *Un contrôle annuel, c'est trop. Les choses ne bougent pas comme cela* », constatera une autre personne.

Les jugements ordinaires attribués au gaz par les usagers ouvrent à un univers de pratiques et d'idéologies qui dépasse largement celui de la rationalité technique à laquelle cherchaient à les soumettre le distributeur et indirectement l'assureur. Cet univers des usages domestiques renvoie à trois registres : l'usage, la règle, les institutions qui, selon nous, caractérisent des microcultures se développant au cœur même des *Pénates*³.

L'usage : l'usager cherche à satisfaire deux fonctions inhérentes à la vie domestique la cuisson et la chaleur. Des actions comme la visite attachée au contrat annuel, les *précautions* prises au jour le jour, prennent sens par rapport à cette intention. L'autorisation d'agir vis-à-vis de l'installation pour la mettre en marche, la réparer, l'entretenir, et le niveau de confiance quant aux rôles à tenir et aux compétences possédées, fournissent à l'usager une justification aux actions qu'il entreprend. Ainsi, tel usager décidera de dépanner lui-même sa chaudière à gaz parce qu'il ne peut pas se permettre d'être sans chauffage, tel autre parce qu'il n'a pas les moyens de rémunérer un réparateur. Un dernier décidera de démonter sa chaudière en panne « *jusqu'à un certain point. Après, je n'y touche plus !* » parce qu'il estime avoir les connaissances suffisantes pour le faire.

La règle : les règles technico-juridiques cherchent à organiser la prévention des risques par le contrôle des installations. Elles reposent sur une vision rationnelle des dangers, des risques et des précautions à prendre. S'il faut se conformer à des règles d'installation, si les assureurs « *exigent un entretien annuel de l'installation, c'est que le gaz peut être dangereux* ». L'application de la règle exprime aussi la croyance aux vertus de la connaissance sur laquelle

elle est censée s'appuyer. Appliquer la règle suppose de croire aux bienfaits de ce qu'elle exige mais aussi à la véracité de son fondement. Par exemple, la date de péremption inscrite sur un tuyau flexible de raccordement ne devient une information pertinente que si l'usager suppose que cette date est justifiée par l'existence d'un processus de détérioration du tuyau. Mais la règle peut être mise en cause. Se rendre compte que ce même tuyau remplit convenablement son office bien au-delà de la date de péremption oblige l'usager à rechercher d'autres fondements à la règle. Il n'y a plus de lien causal entre la date de péremption et le phénomène d'usure du tuyau. Le fabricant de tuyaux, voire le législateur, pourront être suspectés de participer à une tromperie commerciale pour obliger l'usager à acheter un nouveau flexible.

Les institutions: si l'usager agit à la fois dans un lieu physique, celui de son logement, il agit aussi au titre d'une institution, la domesticité dont les rapports constituent pour une part la socialisation de ses membres. À ce titre, il définira l'espace domestique à l'abri de contraintes et dangers dont il situera la source au-delà. Ici, l'espace domestique est réellement un espace *privé* des contraintes et des dangers attachés à la vie publique. L'usager cherche à s'en protéger. «*Chez moi, je fais ce que je veux!*». La délimitation de cet espace est fluctuante et ne recouvre pas les définitions juridiques existantes. L'espace domestique pensé en termes de sécurité ne recouvre pas la limite géographique et juridique de l'espace privé. Ainsi, l'usager appellera le distributeur quand une fuite se déclarera chez lui, pensant que ce dernier est responsable de l'ensemble du circuit de distribution. Tel autre le sollicitera pour dépanner sa chaudière. Alors qu'un usager s'estimera totalement en sécurité dans son appartement, un autre regrettera de ne rien savoir de ce que font ses voisins en la matière, allant jusqu'à remettre en cause l'intérêt de devoir fournir un effort personnel en matière de prévention des risques.

Les pratiques des membres de la famille qui occupe l'espace privé se traduisent en actes mais aussi en représentations. Un usager justifiera une intervention qu'il

estimera lui-même « *au jugé* » afin de remettre le chauffage en marche, considérant que « *se chauffer était indispensable ce jour-là à cause du bébé qui ne pouvait attraper froid* ». Un autre prendra mille précautions en matière de sécurité du fait de la présence de jeunes enfants au foyer. Un dernier fera référence aux multiples vérifications que s'imposaient ses parents à propos de la fermeture de l'installation de gaz. Il avouera continuer à le faire « *parce qu'il l'a toujours vu faire* », même si, selon lui, les progrès techniques rendent obsolètes ces vérifications.

Les règles technico-juridiques de prévention qui viennent de l'extérieur orientent pour une part les actions de *préservation de soi et des autres* menées à l'intérieur. C'est à une forme de régulation implicite entre deux logiques d'action à laquelle nous assistons. D'un côté, ce qui relève de la rationalité technique, des règles générales, de l'obligation en provenance de l'extérieur, de l'autre les normes de la vie domestique, définissent de véritables *politiques de l'intérieur*. L'opposition entre ces différentes logiques d'action n'est pas frontale. Si le distributeur et l'assureur prètent des vertus préventives à l'injonction technico-juridique, ils ne négligent pas la nécessité d'une éducation de la prévention. Quant à l'usager, il « *fera avec les obligations* ». Par exemple, l'un d'entre eux nous fera remarquer que les connaissances techniques qu'il possède lui permettent de savoir « *à coup sûr* » prendre des mesures de sécurité. Il minimisera les observations que des proches lui feront à propos de la vétusté apparente de son installation de gaz. « *Je surveille les marmites qui se creusent sur les tuyaux, et de toute façon, je maîtrise le risque, puisque ces tuyaux sont dans le jardin* ».

Cette pluralité de *politiques de l'intérieur* témoigne de l'inefficacité potentielle de politiques de prévention qui ne seraient axées que sur la seule application de dispositions technico-juridiques. Le distributeur, et l'assureur, en tentant de généraliser un contrôle technique des installations exacerbent pour un temps les choix pratiques qui relèvent de la *préservation de soi et des autres*. Ces injonctions générales ne substituent pas des pratiques à d'autres qui seraient moins rationnelles. Elles ne font que complexifier

les pratiques existantes sans les faire disparaître. Elles les interrogent sans les remettre en cause, d'autant plus que le contrôle externe, agréement ou non d'un dispositif de sanctions qu'exercent le distributeur et l'assureur reste limité. Nous allons affiner ce constat dans l'exemple suivant.

Les politiques de prévention de la tranquillité publique à l'épreuve de la vidéosurveillance

L'enquête a porté sur la réception, l'application et l'évaluation de l'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et dans les établissements recevant du public. Au-delà de la demande du prescripteur deux interrogations ont été soulevées : une disposition technique peut-elle réduire l'apparition de faits de délinquance ? Peut-on mesurer l'effet « mécanique » d'une telle disposition sur la sécurité publique ?

134

Si la notion d'espace local se substitue ici à celle de l'espace domestique que nous venons d'évoquer, les caractéristiques du « social » vont, là aussi, déterminer les formes de réception de la vidéosurveillance par les politiques de sécurité locales, ces dernières allant jouer des rôles proches de ceux que nous venons d'attribuer à ces *politiques de l'intérieur* que constituent les pratiques domestiques.

La réception, mais aussi l'impact de la vidéosurveillance sur les pratiques sociales sont largement tributaires des normes sociales régulant en profondeur la vie locale. Cette affirmation va poser le problème de la réalité des publics visés par l'installation de la vidéosurveillance. Elle renvoie au statut et au contenu des représentations de ce public que les acteurs locaux de la sécurité retiennent pour mettre en œuvre des mesures de prévention. D'une certaine manière, ces normes fabriquent de manière stable une typologie de publics et témoignent d'engagements politiques forts en matière de prévention. Les témoignages recueillis illustrent ces modes de fabrication. Ainsi une municipalité refusera toute installation au nom d'une « *idée de l'homme* »

incompatible avec des formes de surveillance qui rappellent le régime nazi». Ici, la force du principe s'oppose, dans un premier temps, à l'idée d'une société aux pratiques multiples. Une autre affirmera qu'elle a à le faire, «*les citoyens ne comprendraient pas que nous ne mettions pas tout en œuvre pour assurer leur sécurité*». Là, c'est donc l'idée de protection qui définit un public-cible. Une compagnie de transports en commun déclarera que «*la vidéosurveillance ne constitue qu'un moyen parmi d'autres de sécuriser le public et surtout les chauffeurs qui craignent d'être agressés au cours du service de nuit*». Vision pragmatique d'une direction du personnel qui privilégie un public au potentiel revendicatif important. Une banque constatera qu'elle se doit d'installer ce type de technologie, «*ne serait-ce que pour ne pas être plus vulnérable que nos concurrents*». Là encore, la vision de sécurité se construit à partir de l'analyse d'un marché hautement concurrentiel. Derrière ces témoignages, apparaît l'existence d'une multiplicité des «*raisons*» invoquées qui suffisent à définir des publics différents. À chaque fois, il s'agit bien d'analyses «*rationnelles*» portant sur l'impact réel de la vidéosurveillance sur la tranquillité publique, mais l'on constate que ces rationalités sont construites à partir de la place qu'occupent ses auteurs dans un contexte au périmètre plus ou moins large et flou. Les justifications qui servent à argumenter ces rationalités prennent leur source dans des univers aussi fluctuants que l'étaient les définitions des espaces privés dans l'enquête précédente.

Ces prises de position témoignent de la force du «*local*» quand il s'agit pour lui de recevoir un dispositif technique même si celui-ci devrait s'imposer du fait d'un impact sur la sécurité réellement constaté. La réalité du constat posera également problème. Par exemple, la véracité des données avancées par les vendeurs de matériel de vidéosurveillance sera relativisée en fonction des croyances qui habitent les acteurs locaux. Là aussi, tout comme dans l'enquête précédente, ces prises de position montrent que les injonctions rationnelles dont se pare tout dispositif technique ne suffisent pas à écarter les représentations et les pratiques

des publics lentement constituées par la mise en œuvre des politiques locales de sécurité. En effet, on pourra attribuer à la même technologie de vidéosurveillance des pouvoirs différents : dans un cas, on supposera qu'elle peut décourager la délinquance, et dans un autre, la renforcer.

L'enquête a montré que les pratiques de prévention attachées aux politiques locales s'appuyaient pour une part sur des types de public constitués de manière plus ou moins fine, certains devenant des publics prioritaires orientant les actions de prévention menées. À qui faut-il s'adresser pour maintenir ou améliorer la tranquillité publique ? Faut-il s'adresser avec une intention préventive ou répressive à des personnes troublant l'ordre public ? Faut-il s'adresser à des personnes souhaitant que cet ordre ne soit pas troublé afin d'améliorer le « *sentiment de sécurité* » ? Au nom de ces intentions, les responsables locaux analyseront la portée symbolique de la présence de caméras visibles dans l'espace public. Seront-elles le signe d'une manifestation de force d'un pouvoir « *déterminé à en découdre* » et décidé à restaurer « *un rapport structurant à la Loi* » ? Seront-elles le signe de la prise en compte d'une demande sans que pour autant les responsables soient convaincus de leur efficacité ? Plus profondément, ces responsables réaffirmeront, à travers l'analyse tant des publics que de l'effet recherché par l'installation de la vidéosurveillance, leur conception même de l'action de prévention. « *Pour que la vidéosurveillance puisse provoquer un effet dissuasif sur le comportement des auteurs de trouble, il faudrait d'abord qu'ils soient sensibles aux conséquences de leurs actes* ». Apparaît alors l'hypothèse d'une délinquance qui échappe aux normes sociales et pour laquelle la vidéosurveillance ne peut servir à rien. De même, ces responsables attribueront ou non à la vidéosurveillance une puissance réelle ou magique, capable d'influencer les formes et les pratiques sociales de cette « tranquillité ». « *La vidéosurveillance est bonne pour les voleurs de pommes, pas pour les caïds* », affirmera un responsable local.

À la complexité de la fabrication des publics correspond la complexité des modes de réception de la vidéosurveillance

par le public lui-même. C'est ainsi que nous avons trouvé, parmi le public « concerné », des personnes « favorables » à l'utilisation de la vidéosurveillance, s'estimant suffisamment conformes pour ne pas en craindre d'éventuels effets sur l'atteinte à leurs libertés, et des personnes suffisamment insensibles à ses effets pour ne la considérer que comme un nouvel obstacle de plus à intégrer dans leurs activités déviantes.

Les positions que prennent les acteurs locaux vis-à-vis de la vidéosurveillance sont de trois ordres.

Le premier relève de l'adoption d'une perspective rationalisante de l'action sociale de prévention. « Ce serait idiot de se priver de ce progrès ». L'acceptation de la vidéosurveillance au titre d'une vision utilitaire, réduisant la technologie à un « *outil parmi d'autres* » renforce l'idée d'un public « *agissant en toute connaissance de cause* ». L'usage de la vidéosurveillance devient politiquement acceptable dans la mesure où existe un souci de modes de contrôle matérialisés qui ne rentrent pas en concurrence avec une vision démocratique de la tranquillité publique. « *Cela ne nous gêne pas d'installer une vidéosurveillance dans la mesure où nous sommes capables de prouver que les droits de l'homme et que les libertés publiques sont parfaitement respectés* ». Les garanties de la loi générale et des décrets d'application ne font que renforcer cette conviction technico-juridique.

Le deuxième est celui du rejet des formes de prévention par trop rationalisantes : rejet des technologies de vidéosurveillance comme expression d'une coercition venant du dehors et s'imposant aux individus sans aucune forme de médiation, rejet des offres marchandes qui proposent une démarche rationnelle globale allant d'un diagnostic socio-technique jusqu'à la vente, l'entretien, voire le fonctionnement même d'un dispositif de vidéosurveillance, rejet d'une loi qui encadrerait l'usage de la vidéosurveillance et qui, par ce fait pourrait indirectement encourager la mise en œuvre de tels dispositifs. Dans cette position, la vidéosurveillance est considérée comme intrinsèquement dangereuse. Elle remet en cause les principes sur lesquels reposent les politiques de prévention existantes et que

défendent leurs auteurs, cela quelles que soient les garanties que la loi pourrait apporter. Est évoqué le rejet de toute *« surveillance agressive, qui donne, à travers le symbole de la présence des caméras, l'image d'un pouvoir autoritaire qui ne discute pas »*.

Le troisième va au-delà de l'adoption utilitaire ou du rejet idéologique. Il constitue une position médiane, au titre notamment de la complexité des situations analysées, des choix politiques locaux exprimés en matière de sécurité, des garanties que se donnent les responsables en termes de respect des valeurs démocratiques, de la pression des différents publics. L'exemple qui illustre le mieux ce troisième ordre est celui d'une municipalité qui décide d'installer un dispositif de vidéosurveillance, en mettant en avant les dangers que représente cette technologie pour les libertés humaines, et relevant pourtant le défi, au nom de valeurs démocratiques qu'elle prétend incarner. *« Il vaut mieux que ce soit nous qui l'utilisions que d'autres. Nous voulons montrer que nous sommes capables d'éviter toute dérive! »*.

L'enquête a donc bien montré que la réception d'une technologie, serait-elle accompagnée d'un dispositif qui en légifère son usage au nom de principes politiques généraux, se fait d'abord à partir de l'état des mœurs locales.

Généralisation et rationalisation de la prévention, les effets inattendus

Les politiques locales de prévention conviennent plus ou moins tacitement d'une homogénéité idéologique entre des connaissances avérées, tirées de l'expérience ou de la connaissance scientifique, des dispositifs techniques disponibles et de l'appréciation des actions menées. C'est la manifestation de la cohérence que revendiquent leurs auteurs. Implicitement, elles vont donc faire face aux perturbations possibles engendrées par des injonctions générales qui se développent selon une double intensifica-

tion : sophistication de la technique et des règles disponibles, renforcement, dans un registre bureaucratique ou technojuridique, des injonctions elles-mêmes.

Ces injonctions peuvent contredire les dynamiques domestiques et locales qui se déploient dans le registre de la compréhension des phénomènes liés à la sécurité comme dans celui des pratiques de sécurité. Par exemple, le souhait de voir améliorer la sécurité technique des installations de gaz en identifiant mécaniquement les sources de dangers, ne tiendra pas obligatoirement compte des pratiques de *préservation de soi et des autres* mises en œuvre quel que soit l'état physique de ces installations. L'idée de concevoir des parkings souterrains comportant le moins possible de pylônes afin de diminuer les « espaces morts » qui les rendent dangereux tend à imposer et à valoriser une vision situationnelle de la sécurité qui ne tiendra pas compte des pratiques de sécurité existantes que construisent les acteurs de terrain en fonction de la compréhension des situations qu'ils rencontrent. Réaliser un état des lieux préalable à la mise en place d'un Contrat Local de Sécurité ignore ou remet en cause la fabrication des publics que suggèrent les axes des politiques de prévention adoptées localement et sur lesquels se construisent les actions de prévention.

Si ces injonctions peuvent être rejetées ou minimisées, elles peuvent mener implicitement à valoriser des manières de penser comme l'objectivation des sources de dangers d'une installation de gaz ou de faits de délinquance, l'établissement de typologies de publics-cibles, l'évaluation techniciste des effets d'une action de prévention. Ainsi, peut se trouver progressivement promue et disponible une instrumentalisation généralisée des précautions et la validation de l'hypothèse d'une continuité causale entre dangers recensés, risques définis et précautions programmées qui s'accordera tant bien que mal avec les pratiques locales préexistantes.

Toutefois, si ces propositions disponibles en matière de compréhension des situations domestiques et locales ne sont pas sans effets sur l'exercice des pratiques de proximité, dans la plupart des cas, les dispositions générales

amènent les acteurs locaux à confirmer et éventuellement à renforcer les manières de faire qu'ils ont adoptées en matière de sécurité. Dans certains cas, toutefois, ils adopteront quelques solutions techniques suggérées dans le cadre de ces propositions. Par exemple, à la suite d'une visite de sécurité, quelques usagers du gaz décideront de changer de matériel de cuisson; une collectivité locale, installera un dispositif « léger » de vidéosurveillance comme solution « secondaire » aux problèmes d'insécurité. Mais, plus généralement, les pratiques locales semblent toujours résister aux injonctions des dispositions générales.

Ajustements ou affrontements

Nous pensons que les injonctions générales en matière de prévention des risques s'inscrivent dans un processus idéologique historique de rationalisation. Elles se heurtent ainsi aux pratiques locales qui se nourrissent essentiellement d'ajustements rendus obligatoires du fait des pressions de proximité à prendre en compte. Ces ajustements prennent la forme de compromis implicites et provisoires, justifiés par des évaluations au regard des pratiques.

S'il existe une opposition entre injonctions générales et solutions locales, elle ne se manifeste pas sous une forme frontale. Elle apparaît dans des activités significatives culturellement pour un groupe donné. Les ajustements se manifestent par des justifications et des pratiques englobant d'éventuelles contradictions. Par exemple, le traitement de l'injonction formulée à travers l'inscription d'une date de péremption sur un tuyau de gaz constitue une de ces pratiques. *« Je sais que la date est dépassée, mais ça marche toujours. Le tout, c'est de faire un peu plus attention »*. L'injonction de la date de péremption ne peut se confondre avec une pratique de *préservation de soi*. L'utilisateur a pris la décision d'en tenir compte à sa manière. Autre exemple: le fait de considérer que le mur qui sépare son appartement de celui du voisin suffise pour se sentir en sécurité ne repose pas sur une analyse technique de la résistance du mur en cas d'explosion, mais sur la représentation de la quiétude

Tableau 1 : RATIONALISATION DE LA PRÉVENTION ET EXPRESSION DU « SOCIAL »

Dispositions rationnelles et générales		Dynamiques locales et de proximité
Dangers avérés		Représentation des peurs
Connaissance objective	↔	Représentation des certitudes
Naturalisation des dangers		
Évaluation des risques		Estimation des chances
Calcul probabiliste	↔	Usages de la prudence ou de la prise de risque
Élaboration des précautions		Préservation de soi et des autres
Règles juridico-techniques	↔	Maintien et/ou justification des compromis décisionnels plus ou moins implicites
Ergonomie des situations et des comportements		

nécessaire à un foyer. *« Je suis sensibilisé aux risques, mais je suis en sécurité »*. Quant à l'installation de caméras de vidéosurveillance dans un autobus de nuit, si elle vise la sécurisation objective d'un espace dédié aux voyageurs, elle peut aussi matérialiser une provocation de la part d'un pouvoir qui s'impose à une population déviante sensible à l'expression de rapports de force.

On peut donc constater l'ajustement d'une double dynamique : dynamique générale, d'inspiration technico-juridique portant sur la rationalité de la sécurité d'une part, dynamique locale en terme de représentations et de pratiques portant sur les peurs et les certitudes, l'estimation des chances ainsi que sur l'ensemble des formes physiques et culturelles de la préservation.

141

Perspectives théoriques

Le rappel de quelques repères théoriques nous semble indispensable pour comprendre ce qui se joue en permanence dès lors que se côtoient dans le champ de la sécurité injonctions générales et pratiques locales.

Pour E. Durkheim⁴, la division du travail social caractérise le passage des formes des sociétés traditionnelles aux formes de la société industrielle. Elle exprime l'abandon d'une solidarité de type mécanique, faite de liens familiaux constituant une globalité sociale restreinte en extension, au profit d'une solidarité organique dictée par une vision fonctionnelle des relations sociales. L'obligation d'être

....

(4) DURKHEIM, 1893.

ensemble laisse alors place à la nécessité de relations contractées comme formes de la vie collective. Notre société reposerait désormais sur une « cohabitation » rendue nécessaire du fait de l'organisation rationnelle d'activités utiles au sein d'une société en extension. *« Ce n'est plus la consanguinité réelle ou fictive qui marque la place de chacun, mais la fonction qu'il remplit »*, déclare E. Durkheim.

Selon l'historien R. R. Palmer⁵, trois principes issus de la philosophie des Lumières ont contribué à la disparition des formes de la société traditionnelle : valorisation des institutions ; croyance, à travers l'idée du progrès en une société meilleure, pouvoir accordé à la Raison et à la science. U. Beck⁶ décrit une société contemporaine en crise vis-à-vis de ces principes qui en constituent pourtant les fondements. Si, selon lui, la société industrielle se présente comme une rationalisation des fondements de la société traditionnelle, la société du risque correspond à un « deuxième stade de la rationalisation » qui s'attaque aux fondements eux-mêmes. Par exemple, la stratification sociale de l'ère industrielle restée dépendante de « cultures » et de « traditions » de classes antérieures disparaîtrait aujourd'hui du fait de l'extinction de ces cultures et de ces traditions. Comme l'indique U. Beck, *« Nous faisons l'expérience d'une transformation des fondements de la transformation »*.

Les injonctions générales de prévention, celles qui préconisent notamment une rationalisation des dispositifs ou des comportements rencontrent des processus locaux de construction sociale des dangers, des risques et des précautions qui témoignent de la nature du « social ». Elles parent le contrôle formel des installations et des comportements de vertus attribuées généralement aux modes implicites de la régulation sociale. Finalement, elles ne font que promouvoir des solutions ou des comportements préventifs adaptés aux modes de raisonnement qui les sous-tendent. Mais des personnes pourtant sensibilisées aux problèmes de sécurité estimeront inutiles ou insupportables de soumettre « leur » installation de gaz domestique à un quelconque contrôle extérieur. Elles résisteront aux injonctions de la réglementation administrative et technique,

....

(5) PALMER, 1968.

....

(6) BECK, 1986 ; 2001.

estimant « connaître leur affaire » en matière de fonctionnement de l'installation et en matière de responsabilité juridique ou morale. Ailleurs, d'autres personnes accepteront sans rechigner la présence de caméras dans des espaces publics, sous prétexte qu'elles n'ont « rien à se reprocher ». Dans un cas, l'opposition au contrôle prendra sa source dans l'estimation d'une compétence qui fait apparaître ce dernier comme inutile. Elle manifeste une « idée » du contrôle technique qui prend sa source dans un rapport général à l'État. Dans l'autre cas, l'acceptation du contrôle s'appuie sur la revendication d'un conformisme social que le contrôleur pourra observer sans créer de perturbation. Là, c'est l'« idée » d'être conforme qui l'emporte sur le sentiment d'être surveillé. Ces deux exemples réaffirment l'hypothèse d'une discontinuité évidente entre dispositions générales et régulations locales, mais aussi entre moyens rationnels et effets sociaux.

L'analyse des effets d'une politique de prévention ne peut donc faire l'économie de deux interrogations. D'abord, le « social » répond-il aux seuls critères de la rationalité instrumentale comme semble le suggérer l'adoption de technologies évoquées par des dispositions générales ? Ensuite, quelle légitimité recouvre la délimitation des champs à partir desquels ces politiques de prévention sont conçues et appliquées ?

Des politiques générales, considérablement décontextualisées ne peuvent que privilégier des rapports *fin*s-moyens. Si j'informe l'usager des dangers que comporte son installation de gaz, il devra être ou sera plus vigilant. Si je mets en place une installation de vidéosurveillance, elle sera dissuasive. Voilà autant de raisonnements qui vont réduire la dimension téléologique de l'intention à un aspect strictement utilitaire. Commentant D. Davidson⁷, P. Ricoeur⁸, estime que *« l'inclusion de l'explication téléologique par des raisons dans l'explication causale a consacré l'effacement du sujet au bénéfice d'une relation entre événements impersonnels »*. En effet, que pourrais-je dire légitimement ? J'ai l'intention de mettre en œuvre un dispositif réglementaire ou technique, parce que j'ai la volonté de le faire ou parce que c'est dans mes attributions de le faire.

....

(7) DAVIDSON, 1980.

....

(8) RICOEUR, 1990.

Cela n'équivaut pas au fait que les accidents seront évités. Si j'informe l'usager des dangers du gaz, j'estime ainsi qu'il pourra agir en toute connaissance de cause. Cela ne veut pas dire qu'il agira rationnellement du point de vue des procédures techniques. Si je mets en place un dispositif de vidéosurveillance, j'ai l'intention d'accroître la tranquillité publique ou j'ai l'intention de montrer que je ne suis pas insensible aux préoccupations des citoyens dont je suis le représentant élu. Il n'est pas certain que les formes de la délinquance ou celles de la tranquillité en soient affectées.

Conclusion

Comment s'organise la vie à la maison, dans cet espace des Pénates, vues comme « *des petites unités de liberté domestique* » ?⁹ En quoi cette vie à la fois restreinte et totale participe-t-elle à l'élaboration d'une véritable *politique de l'intérieur* que de simples injonctions générales et techniques chercheraient à transformer ? Telle était la perspective que soulevait notre première enquête. Comment s'influencent en permanence prévention dictée de l'extérieur et attention sociale construite de l'intérieur ? Nous avons vu que l'injonction technique édictée par le fournisseur de gaz en vue d'accroître la sécurité physique des installations et la vigilance des usagers soulevait de nombreuses réactions : respect des procédures, déclaration de « *bonnes intentions* », conception de projets d'amélioration, mais aussi dénis, clivages, justifications, sophismes, revendications de conduites hors norme, valorisation excessive des expériences positives, etc. Il nous a semblé impossible de peser le poids respectif des effets escomptés et des effets objectifs d'une politique volontariste à caractère technique sur l'accroissement de la sécurité, d'autant plus que cette politique ne cessait d'être reçue dans cet univers des Pénates, devenant, à travers une représentation des risques ou une pratique de prévention, un élément d'une *politique de l'intérieur* à la fois immuable et renouvelée.

L'espace social que cherche à contrôler la vidéosurveillance est-il seulement réduit à une aire peuplée d'individus

....
(9) CHÂTELET, 1998.

rationnels, comme le suggère la plupart des fournisseurs de matériels sophistiqués ? Est-il un lieu d'affrontements prévisibles, est-il un lieu de régulation, de médiation dans lequel la transgression ferait office d'innovation ? Le contrôle que tentent de mettre en œuvre les adeptes de la vidéosurveillance suppose l'existence d'individus conformes et calculateurs. De ce point de vue, il renforce autant le sentiment d'être contraint que le sentiment d'indifférence vis-à-vis d'une technologie ignorée et banalisée. En même temps, se voulant instrument d'une société égalitaire où chacun aurait droit à la sécurité, la vidéosurveillance instrumentalise un type de contrôle qui renforce indirectement la ségrégation physique et sociale de groupes sociaux distincts. La vidéosurveillance devient le prétexte à une multitude de débats, prises de position, rejets ou adoptions qui témoignent là aussi d'une politique locale existante et en train de se constituer sous l'effet d'injonctions générales et de nécessités particulières.

Si cette dialectique constructiviste, que nous avons constaté par deux fois dans des registres apparemment très différents, est en grande partie implicite, elle peut aussi être rappelée à travers l'organisation des délibérations qui se substituent en permanence au calcul rationnel des dangers et des risques.

Deux sources irriguent les injonctions générales : la rationalité scientifique pour ce qui est des conceptions techniques des espaces domestiques et locaux ; les formes de la décision politique centrale pour ce qui est des conceptions en matière de sécurité. Ces dernières peuvent d'ailleurs s'inspirer de traditions républicaines et bureaucratiques. Finalement peu importe. Prises en compte ou pas, les pratiques de proximité auront à faire avec ces injonctions, car l'espace domestique n'est pas un simple espace technique et les usagers du gaz domestique ne peuvent être réduits à des agents de maintenance. Il est un espace complexe dans lequel se jouent et se recomposent les tensions entre le sacré et le profane, les rapports sexués entre les hommes et les femmes, etc. De même, l'espace public constitue un espace de rencontres dans lequel se mettent en scène, au-delà d'injonctions générales visant son

contrôle technique, les raisons sociales d'être ou de ne pas être ensemble. C'est un espace dans lequel s'établit de manière furtive et continue une «civilisation des mœurs»¹⁰, irréductible à la simple organisation d'un contrôle basé sur la peur et sur la contrainte rationnelle du «social». Les pratiques de proximité, selon les cas, continueront à définir une cohérence vivable entre les injonctions générales en matière de sécurité, les croyances locales particulières et l'état d'une pression sociale de proximité dont la compréhension va de soi pour les acteurs qui la composent.

....
(10) ELIAS, 1973.

■ **Dominique PÉCAUD**

*Maître de conférences en sociologie, Institut de l'Homme
et de la Technologie, Nantes.*

BIBLIOGRAPHIE

- ANSCOMBE (G. E. M.), 2001, *Intention*. Traduit de l'anglais par MAURICE (M.), MICHON (C.), L'intention, Editions Gallimard, Paris.
- ARENDT (H.), 1961, 1983, *Condition de l'homme moderne*. Traduit de l'anglais par FRADIER (G.). Editions Calmann-Lévy, Paris.
- BECK (U.), 1986, *Risikogesellschaft*. Editions Suhrkamp, Francfort sur Main. Traduit de l'allemand par BERNARDI (L.), 2001, *La société du risque*. Editions Aubier, Paris.
- BECK (U.), GIDDENS (A.), LASH (S.), 1994, *Reflexive Modernization*. Editions Polity Press. Londres.
- BERGER (P.), LUCKMAN (T.), 1986, *La construction sociale de la réalité*. Editions Méridien, Klincksieck, Paris.
- BOURDIEU (P.), 1987, «Espace social et pouvoir symbolique», *Choses dites*, Editions de Minuit, Paris,
- BOURDIEU (P.), 1977, «Sur le pouvoir symbolique», *Annales*, n°3, mai-juin.
- BOURDIEU (P.), 1994, «Les catégories de l'action collective», in ORLÉAN (A.) (éd), *Analyse économique des conventions*, éditions PUF, Paris.
- DE CERTEAU (M.), 1990, *L'invention du quotidien, I, Arts de Faire; II, Habiter, cuisiner*. Editions Gallimard, Paris.
- CHÂTELET (G.), 1998, *Vivre et penser comme des porcs*. Editions Exils, Folio, Paris.
- DESCOLA (P.), 1996, «Constructing natures: Symbolic ecology and social practice », *Nature and Society: Anthropological Perspectives*. Editions Routledge, Londres.
- DOUGLAS (M.), 1971, *De la souillure*, Editions Maspero, Paris.
- DOUGLAS (M.), 1999, *Comment pensent les institutions*, suivi de *Il n'y a pas de don gratuit*, et de *La connaissance de soi*. Editions La découverte M.A.U.S.S., Paris.
- DURKHEIM (E.), 1893, *De la division du travail social*. Editions Presses Universitaires de France, Paris.
- DAVIDSON (D.), 1980, *Essays on Actions and Events*, Oxford, Clarendon Press.
- ELIAS (N.), 1939, *Über den Progress der Zivilisation*. Traduit de l'allemand par KAMNITZER (P.), 1973, *La civilisation des mœurs*; 1975, *La dynamique de l'Occident*. Editions Calmann-Lévy, Paris.
- EWALD (F.), 1986, *L'État providence*. Editions Grasset, Paris.
- FOUCAULT (M.), 1975, *Surveiller et punir*. Editions Gallimard, Paris.
- EWALD (F.), KESSLER (D.), 2000, «Les noces du risque et de la politique», *Le Débat*, mars-avril.
- HACKING (I.), 2001, *Entre Science et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Editions La découverte, Paris.
- HIRSCHMAN (A. O.), 1977, *The passions and the Interests, Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*. Princeton University Press, Princeton. Traduit de l'anglais par ANDLER (P.), 1980, *Les passions et les intérêts*. Editions Presses Universitaires de France, Paris.

BIBLIOGRAPHIE

- KELSEN (H.), 1979, *Allgemeine Theorie der Normen*. Editions Manz, Vienne. Traduit de l'allemand par BEAUD, (O.), MALKANI (F.), 1996, *Théorie générale des normes*. Editions Presses Universitaires de France, Paris
- ILICH (I.), 1973, *La convivialité*. Editions Le seuil, Paris.
- LUHMANN (N.), 1991, *Soziologie des Risikos*, Editions Walter de Gruyter.
- LUHMANN (N.), 2001, *La légitimation par la procédure*. Traduction par SOSOE (L.K.), BOUCHARD (S.), Editions Les Presses de l'Université Laval, Laval et éditions du Cerf, Paris.
- PALMER (R.), 1968, 1789, *Les révolutions de la liberté et de l'égalité*. Traduit de l'américain par PAZ (M.), Editions Calmann-Lévy, Paris.
- PARSONS (T.), 1951, *The Social System*, Editions The Free Press, Glencoe, Ill.
- PÉCAUD (D.), 2000, « Le service public et les publics », *Espace social, Revue de l'association du Carrefour National de l'Action Éducative en Milieu Ouvert*, n° 14, décembre.
- PÉCAUD, D., (2000), « La colonie pénitentiaire ou la mise en scène des rapports entre corps, lois et procédures chez Kafka », notes pour le séminaire MSH-IHT, La prévention des risques constitue-t-elle un champ d'enseignement ?, Actes à paraître.
- PÉCAUD, D. (2001), « L'usage des notions de facteur comportemental et de facteur humain dans l'analyse d'accidents de travail », *Prévenir*, 40, p. 217-233.
- PÉCAUD, D., (2001), « Qualité des données et gestion de crise ». Séminaire Institut de Sécurité de Fonctionnement, Convergence et divergence des retours d'expérience technique et humain, Paris, 25 janvier 2001.
- PÉCAUD, D. (2001), L'impact de la vidéosurveillance dans les espaces publics et les établissements recevant du public, Editions IHESI, Paris.
- PÉCAUD, D. (2001), « Le travail est-il aussi une affaire de prévention ? ». Colloque du Réseau des Préventeurs et Ergonomes des Collectivités territoriales, « Concevoir le travail, agir par la prévention », 21, 22 novembre 2001. Actes à paraître
- PÉCAUD, D. (2002), « Définitions, usages et enjeux des représentations individuelles dans les politiques de prévention des risques ». À paraître.
- RICCEUR, P., (1990), *Soi comme un autre*, Editions du Seuil, Paris.
- PESTRE, D., « Etudes sociales des sciences, politique et retour sur soi », *Revue du Mauss*, n°17, 2001.
- SEARLE, J. R., (1995) *The Construction of Social Reality*. Editions Free Press, New York. Traduit de l'anglais par Tiercelin C., (1998), *La construction de la réalité sociale*. Editions Gallimard, Paris.
- SLOTERDIJK, P. (1999, 2000) *Règles pour le parc humain*. Editions Mille et une nuits, département de la Librairie Arthème Fayard, Paris.
- YOSHIIKO (I.), 2002, « Le front populaire du risque », *Multitudes*, n° 8, mars-avril, p. 218-231.

Alors que les statistiques policières semblent indiquer ces dernières années une croissance inquiétante de la délinquance dans les zones rurales, cet article propose un cadre général d'analyse de l'action publique en matière de sécurité telle qu'elle est menée dans ces zones, en mettant en évidence, sur la base des recherches conduites en ce domaine, les difficultés, voire les impossibilités auxquelles paraît confrontée la société française, qui sont autant de facteurs d'immobilisme et d'inadéquation de la réponse à l'insécurité.

La production de sécurité dans les territoires ruraux français

149

DOSSIER

par François DIEU

PAR L'IMPLANTATION DE SES BRIGADES sur l'ensemble du territoire (le « maillage »), la gendarmerie est responsable de la réponse publique à l'insécurité dans des campagnes, en proie, à des degrés variables, au délicat problème de la poursuite, voire de l'aggravation de l'exode rural. Avec un effectif souvent réduit à six sous-officiers, la brigade est appelée à y jouer le rôle de service public (policier) de proximité, en charge de missions qui dépassent le strict cadre de l'activité policière, ne serait-ce que parce que le gendarme représente, dans bien des cas, pour ces populations, le premier, l'unique et l'ultime instrument de l'État. L'analyse de la prestation de sécurité dans l'espace rural français révèle diverses impossibilités que semble rencontrer le système social, qu'il s'agisse, d'une part, de considérer la sécurité comme un objet de politique publique, d'autre part, d'engager une réforme

d'ensemble de la carte policière, enfin, de prendre en compte objectivement les attentes et les besoins des populations.

Ruralité et sécurité : l'impossible politique rurale de sécurité

Le développement récent des recherches sur la sécurité intérieure et les institutions policières n'a concerné, tout au moins jusqu'à présent, que le milieu urbain. La ville et ses banlieues représentent, il est vrai, un champ d'étude privilégié pour le chercheur : le monde urbain est, en effet, un espace où se concentrent les populations (trois Français sur quatre vivent actuellement dans les villes) et, corrélativement, les activités sociales, ce qui fait de la ville un espace aux frontières incertaines où les problèmes de violence, de déviance et d'insécurité s'expriment et sont perçus avec une certaine intensité. Ainsi les problèmes de sécurité, quand ce ne sont pas les problèmes sociaux, ont-ils d'ordinaire une connotation urbaine hautement prononcée, comme si l'insécurité, quand ce n'est pas la violence, devait s'accompagner, presque naturellement, de l'épithète urbain. Se penchant, il y a une vingtaine d'années, sur la ville « agressive, criminelle et inquiète », le rapport Peyrefitte faisait à ce propos le constat suivant : *« L'homme est pris au piège de la ville (...) La cité radieuse devient triste réalité. La grande ville est milieu pathogène. La criminalité en France habite les grandes cités (...) La ville secrète violence et insécurité. Elle favorise une uniformité hostile dans une juxtaposition tranchée des différences »*¹. Les statistiques des crimes et délits constatés, celles de la population carcérale, les enquêtes de victimation ainsi que les mesures du sentiment d'insécurité paraissent ainsi autant de justifications à cette corrélation, parfaitement fondée, au moins sur le plan quantitatif, entre densité de peuplement et délinquance, à cette réduction, en somme, des problèmes de sécurité au seul environnement urbain. Ainsi, en moyenne, près des trois quarts des crimes et

150

....

(1) PEYREFITTE, 1977, p. 107.

délits enregistrés, ces dernières années, par les services de police et de gendarmerie ont été commis en zone de police nationale. Depuis le début des années quatre-vingt, la ville, théâtre de l'insécurité, a d'ailleurs reçu, avec la politique de la ville, sa politique publique spécifique, destinée à lutter contre les formes d'exclusion et de précarisation.

Aménagement du territoire et sécurité

Pour autant, le décideur politique ou administratif, comme d'ailleurs l'observateur des phénomènes sociaux, ne peut légitimement faire l'impasse sur les problèmes de sécurité dans les territoires ruraux. La diffusion des modes de vie et des valeurs de la société de consommation, ainsi que les progrès considérables dans le domaine des moyens de mobilité et de communication, ont assez singulièrement réduit les clivages pouvant exister entre les mondes rural et urbain. En utilisant la voiture, le téléphone, voire le réseau Internet, il ne faut ainsi que quelques minutes, voire quelques fractions de seconde pour franchir les kilomètres séparant un important centre urbain d'un village de montagne. Ce phénomène a manifestement conduit à rendre floue, voire contingente la frontière entre le rural et l'urbain, les comportements des villageois tendant à se rapprocher de ceux des citoyens notamment en matière de consommation ou de demande de services publics et d'équipements.

Le secteur de la sécurité représente une illustration saisissante de ce continuum entre ruralité et urbanité, la violence, la déviance et la peur ne connaissant guère, il est vrai, les délimitations physiques et humaines pas plus que les principes de répartition territoriale. Pour ne donner que quelques exemples, on peut citer les problèmes posés par l'augmentation de la population de certaines communes rurales ou balnéaires liée à l'afflux de touristes ou encore, compte tenu de la mobilité de la délinquance, la recrudescence de la délinquance itinérante (« raids »), ainsi que des cambriolages dans des zones rurales où abondent

logements pavillonnaires et résidences secondaires appartenant à des citoyens, sans oublier la menace parfois évoquée – le spectre de Vitry-aux-Loges – de voir de paisibles villages être utilisés comme bases arrière par les malfaiteurs ou, pourquoi pas, les terroristes². Ce constat conduit à poser la question plus fondamentale de la pertinence du critère du territoire dans l'appréhension et la réponse à l'insécurité.

Cette faible considération de la recherche pour les questions de sécurité en milieu rural se retrouve au plan de l'action publique. En effet, alors que les territoires urbains sont le théâtre d'une structuration progressive donnant lieu à la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques (des politiques de prévention de la délinquance du début des années quatre-vingt aux actuels contrats locaux de sécurité)³, il n'en est pas de même dans les territoires ruraux, dans lesquels la réponse publique à l'insécurité conserve la forme traditionnelle et empirique, figée et monolithique de l'action des brigades de gendarmerie. Ainsi, et contrairement à la politique de la ville qui, s'agissant des zones urbaines les plus sensibles, fait logiquement une place primordiale à l'insécurité, les réflexions et les réalisations en matière d'aménagement du territoire n'abordent pour ainsi dire en aucune manière les questionnements sécuritaires. Aussi l'aménagement du territoire apparaît-il, au moins en ce domaine, comme une coquille vide, sous réserve de s'en tenir aux objectifs généraux reconnus à cette politique, à savoir instaurer ou restaurer une certaine solidarité entre les territoires constitutifs de l'espace national, corriger les déséquilibres affectant durablement la cohérence territoriale indispensable à la stabilisation de la société française, apporter des réponses structurelles aux phénomènes de déclin industriel et d'exclusion. À la différence des secteurs de l'agriculture, des transports, de la fiscalité ou encore de l'urbanisme, dans lesquels ces objectifs ont donné lieu, depuis le début des années cinquante, à des mesures significatives, la sécurité n'a jamais été érigée comme une priorité en matière d'aménagement du territoire. Le législateur, les élites administratives, les chercheurs et les décideurs socio-économiques se sont, en quelque sorte, entendus pour ne jamais introduire dans les schémas, dispositifs et mesures

....

(2) Lors de l'arrestation par les « superflics » du RAID, le 22 février 1987, des quatre dirigeants du groupe terroriste « Action directe » dans une paisible ferme de la commune de Vitry-aux-Loges (Loiret), il fut reproché, en effet, aux gendarmes de la brigade de Châteauneuf-sur-Loire de n'avoir pas été en mesure d'être informés de la présence, depuis environ trois années, dans leur circonscription de ces dangereux terroristes, dont le portrait figurait pourtant sur une affiche placardée dans la salle d'accueil de la brigade.

....

(3) DIEU, 1999, p. 85-139 ;
ROCHÉ, 1999, p. 387-413.

tout ce qui aurait pu toucher de près ou de loin ce domaine, tant il est vrai que, et au moins depuis son précurseur, Claudius-Petit, l'aménagement du territoire a surtout été une affaire de géographes, de démographes et d'économistes. Ainsi, bien que le gendarme apparaisse, depuis des lustres, comme un personnage indissociable de l'aménagement du territoire français, son action au service de l'ordre n'a pas, jusqu'à présent, fait l'objet d'une inscription dans la politique publique d'aménagement du territoire.

Cette absence de prise en compte du phénomène sécuritaire s'explique par le fait que dans les zones rurales en proie à des déséquilibres démographiques et économiques et donc objet des politiques d'aménagement du territoire, il n'existe pas, dans l'état actuel des choses, de situation de précarisation en matière de service public de sécurité. Au contraire, la carte d'implantation des brigades de gendarmerie n'a guère connu d'évolution significative au cours du vingtième siècle, en dépit des effets manifestes de l'exode rural. C'est dire combien toute référence à la notion d'aménagement du territoire pour justement garantir le maintien de cette présence de la gendarmerie apparaît en décalage avec les fondements et les matériaux de cette politique publique. En fait, ceux qui considèrent que l'aménagement du territoire commande de ne pas modifier le maillage du territoire réalisé par les 3 550 brigades de gendarmerie se réfèrent, plus ou moins consciemment, non à des principes clairement définis et à des réalisations tangibles, mais à une conception généreuse et idéaliste, en somme, plus à l'idée et à l'image que véhicule cette notion qu'à la notion elle-même. Bien plus pertinente semble être alors la référence à la problématique du maintien des services publics dans le monde rural qui s'est développée dans le cadre, puis dans le sillage de la réflexion sur l'aménagement du territoire.

La gendarmerie en milieu rural : un service public

Le paradigme du service public peut permettre, en effet, de concevoir la sécurité non seulement comme un des

attributs de la puissance publique, mais aussi comme une prestation susceptible de répondre plus ou moins aux attentes et demandes croissantes des populations. Comme a pu le constater le rapport de la Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 » présidée par Christian Blanc (1993), la demande d'État et, au-delà, de service public n'a cessé de croître, sous la pression conjointe du recul des solidarités de proximité et de la banalisation des interventions publiques symbolisée par l'image de l'État Providence ; une demande en progression constante dans les domaines, bien sûr, de la santé, de l'éducation, de la culture, de la justice, mais aussi dans celui de la sécurité, qu'il s'agisse, dans ce dernier cas, de la lutte contre la délinquance et le terrorisme, mais aussi de la prévention des risques naturels et technologiques. Cette référence à l'idée de service public, qui permet de rattacher la sécurité à la problématique du maintien des services publics dans le monde rural, se heurte pourtant, là aussi, à une carence pour le moins préoccupante. Il est frappant de constater, en effet, que les études et les travaux parlementaires consacrés, ces dernières années, aux problèmes posés par la préservation du maillage des services publics sur le territoire ont pratiquement passé sous silence le domaine de la sécurité et l'action de la gendarmerie. Le rapport Marçot (1990) ne consacre ainsi que quelques lignes à ces questionnements, d'une part, pour souligner la nécessité du maintien du sacro-saint principe d'implantation territoriale de la gendarmerie (une brigade par canton), en insistant sur le fait que cette institution est *« pour des raisons de sécurité, le dernier service à disparaître, après que les autres services publics aient quitté la localité »*, d'autre part, pour évoquer les inquiétudes suscitées par la réorganisation du service de nuit au sein des populations rurales *« souvent isolées, notamment chez les personnes âgées pour lesquelles le besoin de sécurité s'avère important »*. Nulle trace ou presque, par contre, de la sécurité, des brigades ou du gendarme dans les études réalisées par la DATAR (1990, 1993 et 1994), dans les rapports Leurquin (1994), Stasi (1994) et Stoffaës (1995). Ces études et rapports, comme

d'ailleurs les articles et ouvrages qui traitent de ce sujet, n'abordent généralement que la situation de trois grands services publics que sont la Poste, l'école et la SNCF, ainsi que celle des services privés de proximité (commerces alimentaires, médecins généralistes et infirmiers libéraux).

Dans ce domaine, pour lequel il n'existe pas de politique globale (les seules actions engagées concernent, pour l'essentiel, l'élaboration de schémas départementaux et l'adoption de moratoires suspendant la fermeture des services publics en milieu rural, auxquelles il convient d'ajouter quelques expériences de « points publics » et de « maisons des services publics »), deux logiques contradictoires se trouvent en présence : celle de la rentabilité et du marché, qui s'est développée depuis le début des années quatre-vingt, sous les coups de boutoir de la crise économique et du déficit budgétaire, et qui est mise en évidence par le taux de fréquentation du service par des administrés appréhendés en termes de clientèle ; celle de l'accessibilité et de la solidarité, qui prospère avec la prise de conscience des conséquences induites par les déséquilibres affectant la société française, c'est-à-dire la faculté de l'ensemble de la population (y compris les jeunes, les personnes âgées et les plus démunis) d'accéder à des services publics universels, caractérisés par leur proximité et leur qualité. À l'exception de la gendarmerie, l'ensemble des administrations, en raison même de leur autonomie de gestion et en mettant en avant l'exigence de modernisation et de rentabilité, ont ainsi fixé leurs propres seuils théoriques d'activité au-dessous desquels un service est appelé à disparaître, qu'il s'agisse du trafic de circulation ferroviaire, du nombre de documents établis quotidiennement, de l'effectif d'élèves par classe, etc. Ce problème du maintien des services publics en zones rurales revêt une importance croissante, non pas, loin s'en faut, au regard du volume de population concernée, mais de la précarité de certaines situations, dans lesquelles on peut observer un processus inquiétant de dévitalisation, compte tenu de l'accentuation du vieillissement des populations et, sous la pression de l'érosion des solidarités villageoises – et malgré les progrès en matière de mobilité – de la persistance d'un sentiment d'isolement.

Pour qui s'interroge, en effet, sur la fonction de service public de proximité exercée par la gendarmerie dans le monde rural traditionnel, il ne souffre d'aucune contestation que, au même titre que l'école, l'église ou l'épicerie, la brigade demeure l'un des derniers bastions de l'existence rurale. Parce qu'il lui est fait obligation de résider dans l'enceinte de la brigade, le gendarme n'est pas seulement un acteur de la sécurité publique, exerçant à l'occasion les fonctions de médiateur-moderateur et de relais pour les administrations, mais aussi, avec son conjoint et ses enfants, un acteur socio-économique de la vie du canton. La présence de six à huit familles dans une commune faiblement peuplée n'est pas sans représenter une véritable manne pour les municipalités, les commerçants, les artisans, les associations et clubs sportifs... Au-delà de ces éléments d'ordre socio-économique, la brigade de gendarmerie revêt une importance symbolique en ce sens qu'elle incarne, aux yeux des populations, la présence tangible de l'État dans le cadre de vie quotidien. Parce qu'il exerce une fonction policière, manifestation première et significative de l'action étatique, le gendarme est directement associé à l'idée d'une puissance publique sécurisante que chacun souhaite – tout en la redoutant – omniprésente et omnipotente. Plus généralement, au niveau des mentalités collectives, il apparaît inconcevable d'envisager la ruralité sans le gendarme, tant il est vrai que la brigade fait partie du paysage de la France rurale aussi sûrement que le clocher de l'église, la façade de l'école communale et le café des sports. Toutes ces considérations sont mises en avant lorsqu'il s'agit de justifier le maintien d'une brigade en dépit de son activité policière singulièrement réduite. Aussi l'éventualité d'un départ des gendarmes est-elle associée à la menace d'un développement inévitable de la délinquance dans un monde rural jusque-là largement épargné par ce phénomène identifié comme essentiellement urbain. La disparition éventuelle ou envisagée de la brigade constitue donc un événement éminemment tragique, donnant lieu, par-delà les querelles intestines et l'ambivalence des sentiments à l'égard des institutions d'ordre, à une mobilisation de la population et des élus locaux pour maintenir en place « leurs » gendarmes.

Territorialité et rationalité : l'impossible réforme de la carte policière

Cette impossibilité de rattacher la sécurité aux principales actions structurées engagées dans le monde rural a pour conséquence de rendre plus difficiles les nécessaires adaptations de la réponse publique à l'insécurité. Par certains côtés, l'absence de politique rurale de sécurité, en isolant et en instrumentalisant la prestation sécuritaire, en faisant de cette dernière une donnée intangible maintenue à la périphérie des principales réflexions et réalisations partenariales, est facteur d'immobilisme, voire d'archaïsme, ce qui apparaît manifestement en matière de carte policière⁴.

....

(4) DIEU, 1997, p. 131-179.

La question de l'implantation territoriale de la gendarmerie

Le maillage réalisé par les brigades de gendarmerie est-il, dans sa configuration actuelle, le meilleur moyen d'exercer les missions qui leur sont confiées? N'est-il pas nécessaire, au regard des évolutions socio-démographiques, d'apporter des modifications plus ou moins substantielles à cette organisation territoriale héritée d'une époque largement révolue? Autant d'interrogations auxquelles les décideurs institutionnels et politiques ne parviennent pas à apporter des réponses innovantes, dans un domaine où la rationalité (qui plaide pour un redéploiement territorial) et la territorialité (qui postule une présence permanente au regard du rôle social exercé par la gendarmerie) de l'action publique, loin de se conjuguer, paraissent s'opposer dans un dilemme redoutable, à raison des conséquences prévisibles des réformes ou de l'absence de réformes, mais aussi des tensions et réactions qu'elles ne manqueront pas de provoquer. Cette nécessité d'assurer une adéquation des effectifs aux besoins de sécurité, qui est une préoccupation ni récente, ni circonscrite à la carte policière française, a été affirmée par le rapport Carraz-Hyest (1998), même si,

157

compte tenu de la mobilisation des élus locaux et des syndicats de policiers, ses préconisations n'ont guère débouché sur des réalisations concrètes. Ce problème, déjà évoqué par le rapport Peyrefitte (1977), est loin d'être typiquement hexagonal, la prise en compte des évolutions socio-démographiques constituant l'un des principaux facteurs de mutation ou, à défaut, de tensions et de difficultés pour tout système policier. Ainsi, pour ce qui est des États-Unis, dans un ouvrage publié en 1933, Bruce Smith soulignait-il les problèmes d'adaptation des administrations en charge de la sécurité dans les campagnes américaines (shérifs, polices d'État et juges de paix) au regard des mutations d'ampleur que représentaient alors le déclin amorcé de l'agriculture et le développement industriel dans les petites villes, compte tenu de ce « *flux de populations hétérogènes qui ont été tirées de la campagne vers les villes* »⁵.

....
(5) SMITH, 1933.

Le souci de préserver le principe de proximité sur l'ensemble du territoire, notamment dans les zones de peuplement important placées sous la responsabilité de la gendarmerie, ainsi que le souci d'utiliser, de manière optimale, les personnels et les moyens budgétaires et matériels semblent commander l'allègement du maillage territorial, c'est-à-dire la suppression d'un nombre conséquent de brigades implantées dans les zones rurales, de manière à dégager des effectifs supplémentaires pour les unités périurbaines, mais aussi pour renforcer les brigades maintenues. Ce constat ou, plus exactement, les conséquences à tirer de ce constat n'en sont pas moins battues en brèches par les populations rurales et leurs représentants. En invoquant l'aménagement du territoire ou encore le maintien des services publics en zone rurale, en soulignant la fonction sociale traditionnellement exercée par la brigade dans les campagnes, les élus locaux, relayés au niveau national par les parlementaires, ont jusqu'à présent fait prévaloir cette logique de territorialité, c'est-à-dire une vision purement cantonale de l'action de la gendarmerie, qui traduit, plus largement, la primauté des égoïsmes locaux et des corporatismes sur toute considération d'intérêt général. Ce type de résistances, s'était déjà manifesté lors

de la mise en place, au début des années quatre-vingt-dix, du système du jumelage des brigades et des centres opérationnels gendarmerie (COG), qui assure la nuit, au niveau départemental, la centralisation des appels téléphoniques et la gestion des services et des interventions.

En matière de proximité, il existe, il est vrai, une certaine ambiguïté. En effet, contrairement à une idée largement répandue, la proximité ne peut se réduire à quelque chose de purement physique et statique : des bâtisses, du béton, des brigades. Il s'agit là d'une vision dépassée et réductrice : la proximité, ce n'est pas seulement pouvoir contempler chaque jour « sa » brigade de gendarmerie que, d'ailleurs, dans un grand nombre de cas, les municipalités ont relogé à la périphérie des bourgs et des villages. La proximité, ce doit être aussi et surtout disposer en permanence des moyens nécessaires pour exercer, de jour comme de nuit, avec efficacité et rapidité, les missions de plus en plus nombreuses et complexes confiées à l'institution. Si la proximité est l'une des principales conditions de l'égalité sociale et géographique devant les services publics, la localisation d'un bien collectif n'est toutefois pas sans conséquence sur la nature de la prestation qu'il fournit aux usagers. En d'autres termes, la proximité n'est pas systématiquement gage de qualité, de sorte que le souci de répartir uniformément le service public sur l'ensemble du territoire peut conduire à une division des infrastructures et des moyens qui, certes, produit de l'égalité, mais entraîne corrélativement une baisse tendancielle de la qualité du service.

Sous réserve de quelques aménagements, comme le remplacement de personnels d'active par des gendarmes adjoints dans les brigades à faible activité, la poursuite de la fermeture des brigades urbaines et la mise en place d'expériences de sectorisation-communautés de brigades (mode de fonctionnement de trois brigades, l'une, implantée au chef-lieu du secteur se voyant renforcée, les deux autres assurant, avec des effectifs réduits, une présence), l'organisation territoriale de la gendarmerie semble désespérément figée, alors que, dans le même temps, elle s'est largement ouverte au progrès technique, qu'il s'agisse des véhicules et des moyens de communication. Ainsi, et en se plaçant au niveau

des conditions d'exécution du service, cette idée de maillage, fondée sur la nécessaire proximité physique entre les unités, peut apparaître désuète. En effet, à une époque où les liaisons et communications entre les brigades ne se font plus, hebdomadairement, à cheval, mais, quotidiennement, en voiture ou par radio et téléphone, la dispersion des unités sur l'ensemble du territoire peut s'avérer problématique et onéreuse, voire même inopérante et dysfonctionnelle.

Une gendarmerie prisonnière de son propre maillage

Même si, par la variation du nombre de gendarmes affectés dans chaque brigade, la gendarmerie s'est efforcée de tenir compte des différences d'activité entre les unités, l'idée de maillage du territoire s'inscrit dans une logique d'uniformité, aux forts accents jacobins, qui subsiste, de nos jours, avec le principe des brigades à six, c'est-à-dire d'un effectif minimum, en-dessous duquel on considère que l'unité n'est plus à même d'accomplir ses missions. Cette absence de remodelage de la carte des brigades a conduit la gendarmerie à ne pas être en mesure d'accompagner pleinement les mouvements de population inhérents aux phénomènes de désertification des campagnes et de péri-urbanisation. À maints égards, elle semble prisonnière de son propre maillage, empêtrée dans une logique d'occupation du territoire, éclatée dans un cadre bien trop étroit et rigide, un peu comme si elle était prise au piège dans la toile d'araignée tissée par ses propres brigades. La contrainte pesant sur cette institution de maintenir dans les régions dépeuplées des effectifs importants a pour conséquence directe de mettre gravement en péril la logique de proximité dans les zones périurbaines dans lesquelles les gendarmes ne paraissent pas en nombre suffisant, par-delà la mise en avant, aux fins de justification (bureaucratique), de ratios (un gendarme pour mille habitants) qui ne résistent guère à toute analyse prenant en compte l'extrême mobilité des populations et les variations d'activité liées au taux d'urbanisation.

....

(6) DIEU, MIGNON, 1999.

Sur un plan organisationnel, ces disparités considérables, qui apparaissent manifestement lorsqu'on s'intéresse à la question des charges de travail⁶, sont de nature à favoriser l'émergence d'une « gendarmerie à deux vitesses », c'est-à-dire d'une sorte de fracture, sinon sociale, au moins psychologique entre, d'un côté, les « gendarmes des villes », confrontés à des conditions de travail et de vie difficiles au regard des volumes de population et de l'état de la délinquance, de l'autre, les « gendarmes des champs », certes contraints d'évoluer dans des cantons éloignés des centres urbains, mais dont l'activité s'avère plus singulièrement réduite et parfois même réduite à sa plus simple expression. Au-delà de cette perspective se profile également le spectre d'une « gendarmerie mécanique », ce qui signifie une entrée de plain-pied dans l'ère de la technique et de l'anonymat, délaissant, sous le joug de l'esprit opérationnel, le contact permanent avec la population au profit de l'intervention, l'action en profondeur de proximité au profit de la réaction mécanique face à l'événement. C'est, en effet, dans les zones périurbaines, et compte tenu des problèmes d'effectifs auxquels sont confrontées les brigades implantées aux abords des grandes villes, que le spectre de cette « gendarmerie mécanique » semble de plus en plus se transformer en une réalité bien concrète. L'élément le plus significatif de cette évolution réside dans le recul des services d'initiative, notamment de la surveillance générale, le gendarme étant contraint de consacrer la quasi-totalité de son activité à répondre, à réagir à l'événement, qu'il s'agisse d'exécuter les services ordonnés par l'autorité hiérarchique ou de faire face aux situations induites par les faits de délinquance.

161

Proximité et réactivité : l'impossible objectivation de la demande de sécurité

Redécouverte à la faveur de la diffusion, ces dernières années, du paradigme anglo-saxon de la police communautaire, l'idée de proximité est une composante fondamentale

et fondatrice de l'action de la gendarmerie, principalement depuis la sédentarisation de la maréchaussée opérée par l'édit du 9 mars 1720, qui devait réaliser une véritable colonisation de l'espace contribuant au processus d'unification nationale. C'est devenu un lieu commun que de reconnaître cette absence de distance ou cette distance relative entre le citoyen et le gendarme, la société française et la gendarmerie. Par-delà sa dimension culturelle et symbolique, cette proximité résulte des deux éléments « principiels » de l'action de la gendarmerie, l'un structurel : la brigade territoriale, l'autre fonctionnel : la surveillance générale. En effet, si la gendarmerie peut être objectivement considérée comme une force de (police de) proximité, cette situation s'explique par son omniprésence sur le terrain, grâce à la densité de son réseau de brigades et à la permanence de la surveillance générale que celles-ci assurent. Par son implantation territoriale dispersée, la gendarmerie est physiquement proche des populations rurales et, dans une moindre mesure, périurbaines, qu'elle s'efforce de pénétrer et de connaître, de manière à susciter la collaboration de ce que le langage gendarmique appelle la « population saine ».

Une proximité sérieusement entamée

L'observation n'en révèle pas moins une érosion significative de cette idée de proximité sous la pression de différents facteurs, au rang desquels figure, tout d'abord, la diminution constante de la population susceptible d'être concernée par ce type d'action, qu'il s'agisse des populations vivant dans les campagnes en proie à la poursuite de l'exode rural, mais aussi celles résidant dans les zones périurbaines, du fait alors du phénomène d'habitat pendulaire, qui tend à faire de ces zones, selon les cas, des cités ou des lotissements d'ortoirs entrecoupés d'espaces commerciaux et industriels, c'est-à-dire, des zones en grande partie désertées, dans la journée, par leurs habitants qui travaillent dans l'agglomération voisine. Ainsi les contacts entre les gendarmes et la population ont-ils perdu en

fréquence et en spontanéité. Sous réserve du cadre si particulier de la police de la route, l'individu ne rencontre pour ainsi dire plus le gendarme. Dans l'hypothèse où, de retour à son domicile après une journée de travail, il souhaite se rendre à la brigade, il doit nécessairement le faire avant dix-huit heures à moins de trouver porte close. Pour le gendarme, la situation n'est guère différente puisque, à moins de convoquer les personnes à la brigade, il ne peut entrer en contact avec ces dernières qu'en début de soirée, à un moment de la journée où l'individu aspire généralement plus à se détendre en famille qu'à discuter avec des gendarmes. Le progrès constant de l'individualisme dans les relations sociales tend, il est vrai, à distendre davantage les relations entre les individus, *a fortiori* lorsqu'il s'agit des rapports que chacun entretient avec les représentants de l'ordre.

Cette érosion est perceptible au niveau de la mission de surveillance générale. En raison, d'une part, de la motorisation du service et de l'accroissement permanent des missions, d'autre part, de la montée en puissance de l'anonymat dans les rapports sociaux, le contact permanent avec la population, qui a fait la force du gendarme, tend à se tarir, voire à disparaître complètement dans les zones périurbaines au profit d'une surveillance purement mécanique et déshumanisée. Cette érosion du contact humain tend à contester au gendarme d'aujourd'hui le statut privilégié que lui conférait naguère la proximité avec le citoyen et qui faisait de lui ce personnage familier, tour à tour craint et apprécié, raillé et respecté.

Autre facteur de ce recul de la proximité, le caractère de plus en plus répressif de la réglementation routière, qui, en exacerbant la « peur du gendarme » et en cristallisant sur ce dernier l'impopularité de cette répression, certes justifiée par le souci de remédier à l'« hécatombe routière », rend de plus en plus difficile le contact entre l'individu et le gendarme. Il en est de même s'agissant du phénomène d'« urbanisation » du gendarme, qui réside dans le fait que la très grande majorité des personnels recrutés, ces dernières années, ne sont plus comme naguère des fils d'agriculteurs abandonnant le travail de la terre pour une

carrière militaire au service de l'ordre. Le gendarme est désormais issu du monde urbain dont il partage l'essentiel des valeurs et des aspirations, ce qui n'est pas sans conséquence au plan des pratiques professionnelles. Dernier facteur, et certainement le plus important, l'insuffisance des moyens pour maintenir ce rapport privilégié, quel que soit d'ailleurs le lieu d'implantation des unités. Cette situation résulte de la conjonction de deux phénomènes : l'atténuation de la disponibilité des personnels consécutive à la réduction des astreintes décidée après le malaise de l'été 1989⁷ et les problèmes d'effectifs que connaît l'institution.

....
(7) DIEU, 1999,
p. 414-430.

La proximité : entre rhétorique et réalité

Par ailleurs, les résultats d'une récente recherche portant sur la perception de la mission de surveillance générale de la gendarmerie⁸ conduisent, plus fondamentalement, à s'interroger sur la nature exacte des attentes des populations en matière de proximité. Si la plupart des habitants ne rechignent pas à engager un contact humain avec les gendarmes de leur brigade, leurs principales préoccupations demeurent malgré tout attachées à l'exercice « traditionnel » de la fonction policière. En d'autres termes, par-delà la revendication unanimement affichée pour un renforcement de la présence préventive sur le terrain, la véritable proximité recherchée avec les gendarmes se décline en termes de réactivité, de disponibilité, de rapidité et d'efficacité, qu'il s'agisse, pour la personne, de ne pas trouver porte close à la brigade lorsqu'elle se présente après dix-huit heures, d'être en contact téléphonique la nuit avec un opérateur connaissant parfaitement la circonscription, mais aussi de bénéficier d'une intervention rapide en cas de problèmes (cambriolages, troubles de voisinage, etc.). Dans ce cas-là, plus le délai d'intervention pourra être limité, plus le citoyen aura le sentiment d'une réelle proximité de la part de la gendarmerie, notamment si ses personnels font preuve (et donnent une apparence)

....
(8) DIEU, MIGNON, 2002.

de professionnalisme et de courtoisie dans ces circonstances souvent traumatisantes pour les individus. En effet, chacun est plus porté à se rappeler le comportement du gendarme lorsque ce dernier franchit le seuil de sa porte, pour constater un vol ou enregistrer une plainte, alors qu'il ne prête guère d'attention au gendarme lorsqu'il est sur le bord de la route ou patrouille dans son véhicule de service, le second pouvant inspirer la crainte du timbre amende et des points enlevés et le premier, l'interrogation, voire l'inquiétude que cette présence policière puisse traduire ou accompagner un regain d'insécurité. Ainsi, et par-delà la vulgate institutionnelle et journalistique qui tend à en faire une recette miracle, malgré d'indéniables problèmes d'évaluation⁹ et les bilans mitigés établis à propos des expériences étrangères¹⁰, convient-il de revisiter ce concept de proximité, de lui donner, en somme, un contenu et une portée plus opérationnels, dans la mesure où les attentes de la population se mesurent davantage en termes de réduction des délais d'intervention que de volumes de mains serrées et de paroles échangées, l'un d'ailleurs n'excluant pas l'autre, bien au contraire.

Aussi, et avant même qu'elle ne se développe récemment dans les villes, à la faveur des mesures de sectorisation des formations de sécurité publique de la Police nationale¹¹, l'idée de proximité demeure-t-elle, dans les territoires ruraux, le principal déterminant de la réponse publique à l'insécurité, alors que, sur la base d'une vision contestable (statique et corporatiste), elle donne lieu à des pratiques dans lesquelles le contact avec la population tend à se tarir et qu'elle ne répond qu'en partie aux attentes de cette dernière. Il est difficile de ne pas considérer que la rhétorique, la mise en scène et l'exploitation du concept aient pu prendre le pas sur une approche objective de l'action publique. Sans remettre en cause la nécessité d'une meilleure insertion du gendarme comme du policier dans le tissu social, en termes au moins de légitimation et d'efficacité, la proximité telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui apparaît donc comme une sorte d'impasse conceptuelle et opérationnelle, ne serait-ce que parce que les décideurs politiques et institutionnels ne disposent pas

....

(9) FERRET, OCQUETEAU, 1998.

....

(10) *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2000, n°39.

....

(11) DIEU, 2001, p. 259-270; DEMONQUE, 2001, p. 156-164.

encore des éléments de connaissance des demandes des populations, mais aussi d'évaluation des actions des services publics de sécurité.

Il ne s'agit donc plus aujourd'hui de se livrer à des appels incessants en faveur d'une conception éculée et décalée de la proximité, mais de repenser entièrement, de dépoussiérer ce concept, dans une perspective dynamique et réactive, afin de rendre possible la nécessaire modernisation de la prestation de sécurité.

■ François DIEU

Maître de conférences en science politique

BIBLIOGRAPHIE

AMIEL (M.), 1993, *L'amélioration des services en milieu rural*, DATAR, Paris.

AMIEL (M.), 1994, *Services publics en milieu rural : expériences innovantes*, DATAR, Paris.

BLANC (Ch.), 1993, *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Commissariat Général du Plan, Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 », La documentation Française, Paris.

CABINET YVES JANVIER, 1990, *Politique des services au public en zones rurales*, rapport final et synthèse des études locales, Paris.

CARRAZ (R.), HYEST (J.-J.), 1998, *Rapport au premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique*.

DEMONQUE (P.), 2001, « La police de proximité », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 90, p. 156-164.

DIEU (F.), 1997, *Sécurité et ruralité. Enquête sur l'action de la gendarmerie dans les campagnes françaises*, IHESI, coll. « Études et recherches », Paris.

DIEU (F.), 1999, *Politiques publiques de sécurité*, L'Harmattan, coll. « Sécurité et société », Paris.

DIEU (F.), 1999, « Autopsie d'un mouvement social atypique : la fronde des gendarmes de l'été 1989. Dix ans après », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, Vol. LII, n° 4, p. 414-430.

DIEU (F.), 2001, « Aperçu sur les expériences françaises de police de proximité », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, Vol. LIV, n° 3, p. 259-270.

DIEU (F.), 2002, *La gendarmerie. Secrets d'un corps*, Complexe, coll. « Théorie politique », Bruxelles.

BIBLIOGRAPHIE

DIEU (F.), MIGNON P., 1999, La force publique au travail. Deux études sur les conditions de travail des policiers et des gendarmes, L'Harmattan, coll. «Sécurité et société», Paris.

Dieu (F.), Mignon (P.), 2002, *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie: perceptions et réalités*, L'Harmattan, coll. «Sécurité et société», Paris.

FERRET (J.), OCQUETEAU (F.) (sous la dir.), 1998, *Évaluer la police de proximité. Problèmes, concepts, méthodes*, La documentation Française, IHESI, coll. «La sécurité aujourd'hui», Paris.

LARCHER (G.), 1999, *L'avenir des espaces périurbains*, rapport d'information, Commission des Affaires Économiques et du Plan, n° 292, Sénat, Paris.

Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, 2000, «Les dilemmes de la proximité», n° 39, 1^{er} trimestre.

LEURQUIN (Préfet), 1994, *Mission sur les besoins en services publics des populations en milieu rural*, 2 tomes.

MARÇOT (J.), 1990, *Le maintien et l'adaptation des services publics et des activités de soutien à l'économie en milieu rural*, rapport du Conseil Économique et Social, Paris.


PEYREFITTE (A.), 1977, *Réponses à la violence*, rapport au premier ministre du Comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance, Presses Pocket, Paris.

ROCHÉ (S.), 1999, «Prévention et répression en France: transformations de l'action publique dans les villes», *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, Vol. LII, p. 387-413.

SMITH (B.), 1933, *Rural Crime Control*, Institute of Public Administration, Columbia University, New York.

STASI (B.), 1994, *Rapport de la mission confiée par le Premier ministre*.

STOFFAËS (Ch.), 1995, *Services publics. Question d'avenir*, Commissariat Général du Plan, Odile Jacob/La documentation Française, Paris.



Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, face à une demande sociale de sécurité qu'ils jugent croissante, les maires, toutes tendances politiques confondues, se sont engagés dans des politiques municipales de sécurité plus offensives et professionnalisées. Pour ce faire, ils s'en remettent notamment aux cabinets de conseil en sécurité qui, profitant de la faiblesse de l'expertise publique en matière d'ingénierie de la sécurité, se sont imposés comme des partenaires indispensables auprès des maires. Ces liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires conduisent à une diffusion dans les villes de nouvelles recettes d'action publique, relevant essentiellement de la prévention situationnelle, qui séduisent les maires par leur visibilité et leur logique de traitement immédiat des désordres locaux.


Quand les maires s'en remettent aux experts

Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires

169

D O S S I E R

par Jean-Paul BUFFAT, Tanguy LE GOFF



DÈS LE DÉBUT DES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX, sous la contrainte d'une demande sociale de sécurité qu'ils jugent croissante, les maires se sont posés en producteurs de politiques municipales de sécurité. Ils ont pour ce faire joué sur deux tableaux. D'une part, ils ont développé, structuré et spécialisé leurs services municipaux. D'autre part, en quête de nouveaux savoirs et savoir-faire pour construire des politiques municipales de sécurité, ils ont fait appel aux compétences de cabinets de conseil en sécurité. Réalisation d'études sur le sentiment d'insécurité, élaboration d'un diagnostic local de sécurité, audit d'une police municipale,

mise en place d'un observatoire local de la sécurité ou bien encore formation des élus et techniciens à la communication sur la « gestion de crise » et aux méthodes du management de la sécurité... les demandes de conseils des maires auprès des consultants privés en sécurité sont désormais multiples et croissantes. Tout se passe comme si ces cabinets de conseil étaient aujourd'hui devenus, comme dans nombre d'autres domaines d'action publique¹, des acteurs indispensables aux maires.

Sans doute faut-il voir dans ce rapprochement entre le secteur marchand de l'expertise en sécurité et les maires une logique d'adaptation de l'offre à la demande, mais également et même surtout y voir le résultat des politiques de sécurité initiées par l'État. De la loi d'orientation et de programmation de 1995² tout d'abord, qui a reconnu aux maires et au secteur marchand (au sens large) le rôle de coproducteurs de la sécurité. De la politique des contrats locaux de sécurité (CLS) lancée à la fin de l'année 1997 par le gouvernement Jospin ensuite, qui, en introduisant l'obligation d'un diagnostic local de sécurité avant toute signature d'un contrat, sans pour autant mettre au service des collectivités locales une expertise publique solide, a conduit les maires à faire appel au secteur privé... pour le plus grand bonheur de certains cabinets de conseil.

Ce que l'on souhaite donc ici interroger, ce sont les liens entre les savoirs et l'orientation de l'action publique en matière de sécurité, plus précisément entre les recettes d'action publique portées par les cabinets d'expertise et les politiques conduites par les maires en matière de sécurité. Dans cette optique, on s'intéressera tout d'abord aux raisons qui conduisent les maires à faire appel à ces cabinets de conseils en étudiant, en creux, les faiblesses du secteur public en matière d'expertise, notamment au regard d'autres pays européens. On cherchera ensuite à dresser un état des lieux de ce marché de l'expertise en sécurité et à déterminer qui sont ces experts. Enfin, on présentera leurs stratégies de *lobbying* auprès des maires et les recettes d'action publique dont ils se font les promoteurs.

♦♦♦

(1) Dès les années quatre-vingt, les maires ont sollicité les cabinets d'expertise pour qu'ils les aident à monter leur politique de développement économique, leur politique culturelle ou bien encore à gérer leurs finances selon les règles du management public. La même logique de gestion managériale semble désormais gagner le domaine, financièrement coûteux, de la sécurité. Voir sur la valorisation des pratiques du management dans les municipalités : ROUBIEU, 1994, p. 35-48.

♦♦♦

(2) Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS).

Les maires à la recherche de savoirs et savoir-faire

Demande d'expertise des maires

Le recours des maires à l'expertise privée est indissociable de leur quête, depuis le début des années quatre-vingt-dix, de savoirs, de solutions et de recettes d'action publique leur permettant d'agir par leurs propres moyens face aux problèmes d'insécurité sur lesquels ils sont fortement interpellés par leurs administrés. Faute de réponses satisfaisantes de la police nationale, qui peine à passer d'une police d'ordre à une police de proximité attentive à la demande sociale de sécurité, les administrés-électeurs se tournent en effet de plus en plus vers leur maire. Ils attendent qu'en tant que premier magistrat de leur commune, « nécessairement » doté de compétences ou tout au moins de moyens pour agir, il remédie à leurs doléances en matière de sécurité. Traiter les conflits de voisinage, réparer les vitres brisées, prévenir les prédations en tous genres (vols de voiture, cambriolages, etc.), répondre aux conflits d'occupation des espaces publics ou semi-privés, effacer les tags... ce sont sur tous ces délits quotidiens et petits désordres locaux peu médiatiques, peu fructueux, mais qui affectent profondément le climat de tranquillité publique d'une ville que les administrés attendent des réponses rapides et visibles de leur maire.

Sous cette pression de la demande sociale de sécurité, qui se double parfois d'une offre politique concurrente en matière de sécurité, souvent portée par le Front national dont la présence s'est, au fil des années, consolidée dans nombre de villes françaises, les maires se sont engagés, bon gré mal gré, dans la construction de politiques municipales de sécurité. Au-delà de leurs différences, ces politiques se caractérisent par la volonté des maires de se doter de moyens d'intervention propres leur permettant d'agir directement sur un espace d'action publique insuffisamment géré par les forces de police : celui de la dissuasion par la surveillance des rues, des halls d'immeubles, des

parcs, des cités sensibles... C'est ainsi qu'aux côtés des policiers municipaux en nombre croissant³, toute une palette de nouveaux professionnels de la sécurité spécialisés dans des tâches de médiation ou de surveillance des espaces ont fait leur apparition dans les structures municipales au cours des cinq dernières années: agents de médiation sociale, correspondants de nuit, médiateurs urbains, grands-frères...

Le mouvement de diversification des personnels municipaux de la sécurité s'intensifie considérablement avec la politique «nouveaux services, nouveaux emplois» lancée conjointement à celle des contrats locaux de sécurité. Celle-ci a en effet permis d'étendre les expériences initiées par certains maires à de nombreuses villes, parfois même de taille très modeste, les maires profitant du financement à hauteur de 80 % par l'État de ces emplois (les agents locaux de médiation sociale, agents d'ambiance, etc.)⁴ pour créer ou renforcer des services municipaux dédiés au traitement des questions de sécurité. Concomitamment au développement de ces opérateurs de terrain faiblement rémunérés et au statut très incertain, les maires se sont dotés de nouveaux professionnels spécialisés dans l'expertise en «ingénierie de la sécurité», dans le partenariat interinstitutionnel et en charge bien souvent de l'encadrement des agents locaux de médiation sociale (ALMS) et autres emplois-jeunes: les chargés de mission sécurité, sécurité-urbaine, prévention-sécurité ou bien encore prévention-tranquillité publique (les désignations de ces postes varient sensiblement d'une ville à l'autre selon la stratégie d'intervention adoptée par un maire). Si les pionniers dans ces postes étaient, pour la plupart, d'anciens coordonnateurs de Conseil communal de prévention de la délinquance (CCPD) en grande majorité issus du champ de la prévention spécialisée, leur profil se diversifie aujourd'hui. Dans une optique de professionnalisation de la fonction «sécurité» au sein des municipalités, les maires recrutent de manière croissante leur chargé de mission en puisant dans le vivier des étudiants issus du DESS «Ingénierie de la sécurité» ou du Diplôme Universitaire de «Sécurité urbaine» organisés conjointement par l'IHESI et l'Université Paris V⁵.

♦♦♦

(3) En 1984, il y avait 5 641 agents pour 1 748 polices municipales, tandis qu'en 1998 on en comptait 13 098 pour 3 030 polices municipales. Rapport du Sénateur Delevoye sur le projet de loi n° 414 (1997-1998) relatif aux polices municipales présenté à la commission des Lois du Sénat le 27 mai 1998. Malgré leur croissance nettement plus rapide que celle de la Police nationale, les effectifs des agents de police municipale ne représentent aujourd'hui encore qu'un dixième des forces de police. Voir sur ce point, l'étude comparative de l'évolution des effectifs entre les forces publiques (locales et nationales) et les forces privées de sécurité: SIMULA, 1999.

♦♦♦

(4) À juste titre, Philippe Robert voit dans le développement de ces emplois comme dans ceux des adjoints de sécurité (dans la police) l'émergence d'un «néo-prolétariat du contrôle». Tout se passe en effet comme si l'État cherchait à financer, à moindres frais, des agents assurant des fonctions de surveillance, de réinvestissement des espaces publics, que les policiers nationaux ne souhaitent pas assurer en raison du caractère peu valorisant de ces tâches. ROBERT, 1999, p. 259.

♦♦♦

(5) De manière révélatrice, dans les pages d'annonce du journal *Le Monde* portant sur le recrutement de cadres contractuels au poste de chargé de mission prévention-sécurité, il n'est pas rare dorénavant de trouver dans le profil souhaité la mention: «diplôme de l'IHESI souhaité».

....

(6) En 1992, le maire d'Amiens a recruté par voie de détachement un inspecteur de la Police nationale pour prendre la direction de sa police municipale.

....

(7) *Libération*, « À Lyon, la police nationale s'adjoint au maire: la police municipale recrute dans la maison d'en face, actuellement en crise », 6 mars 2002.

....

(8) Sur l'incertitude dans la gestion territoriale voir DURAN, THOENIG, 1996, p. 580-623.

Les maires font aussi appel à des policiers ou des gendarmes qui se trouvent soit en retraite, soit mis à disposition pour une durée déterminée, pour occuper ces postes de chargés de mission et ceux de directeur de la police municipale. On peut citer l'exemple précurseur d'Amiens⁶ ou celui plus récent de Lyon⁷, où le maire, dans l'optique d'une professionnalisation de sa police municipale, a recruté comme directeur de son service prévention-sécurité un commissaire de police en détachement. Ces exemples, parmi de nombreux autres, sont révélateurs d'une indigénéisation des villes par les acteurs policiers dont les maires apprécient l'expérience de terrain considérée comme un gage de savoir-faire en matière de sécurité.

Cette stratégie de professionnalisation des politiques municipales de sécurité s'est également appuyée, dès le milieu des années quatre-vingt-dix, sur l'expertise dont se prévalent les cabinets de conseil en sécurité. Les demandes d'assistance technique à l'attention des cabinets de conseil se sont en effet développées de manière corrélative à l'investissement croissant des villes en ce domaine. Le recours des maires aux experts peut être interprété comme un souci de réduire l'incertitude dans la gestion de ce domaine d'action publique⁸ en s'appuyant sur des discours parés des vertus de la scientificité et des recettes « toutes faites » rassurantes.

Timidement amorcé à partir de 1995, période où les maires sont écartés par l'État des politiques nationales de sécurité qui se recentrent sur les administrations régaliennes, l'appel aux cabinets de conseil s'est généralisé avec la politique des contrats locaux de sécurité. Le nouveau discours de la méthode que celle-ci introduit, son souci « affiché » de rationalité et de scientificité a entraîné, du fait de sa nature même, un besoin d'expertise, de connaissance de la part des maires. La mise en place d'un CLS repose en effet sur trois phases techniques définies dans la première circulaire d'application en date du 28 octobre 1997: la réalisation d'un diagnostic local de sécurité, l'élaboration d'un plan d'action qui doit en principe découler des points mis en évidence dans le diagnostic, enfin, le suivi et l'évaluation de la politique menée.

Une expertise publique insuffisante

Pour que son « discours de la méthode » ne reste pas lettre-morte, comme ce fut largement le cas avec les Plans Locaux de Sécurité qui, « hormis quelques rares cas [...] ont sombré dans la caricature »⁹, l'État s'est efforcé de structurer, à l'échelle nationale, une expertise publique en « ingénierie de la sécurité » susceptible d'appuyer les acteurs locaux dans la réalisation de leur contrat. En ce sens, dès la fin 1997, quelques structures légères ont été montées au sein des principaux ministères parties prenantes à cette politique. Une cellule « emplois-jeunes » placée auprès de la direction générale de la police nationale (DGPN) a ainsi vu le jour au sein du ministère de l'Intérieur afin de venir en appui aux acteurs locaux dans la définition de ces nouveaux postes. Le ministère de l'Intérieur a également monté, au mois de janvier 1998, un département « ingénierie et conseil » qui a pris place au sein de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure. Comme le souligne l'ancien directeur de ce département, le commissaire divisionnaire Éric Chalumeau, « *il s'agit d'une structure inédite, aussi bien par rapport aux objectifs fondateurs de l'IHESI que par rapport aux missions régaliennes du ministère de l'Intérieur. L'idée qu'une administration d'État puisse conseiller une collectivité territoriale pour mener à bien un projet local renvoyait, jusqu'à présent, davantage à la culture techniciste de ministères, comme celui de l'équipement par exemple* »¹⁰. Ce service, peu doté en moyens humains, est alors dirigé par ce commissaire divisionnaire appuyé dans sa mission par un commandant de police. Il s'étoffera, au fil des mois, d'un commissaire de police, de chargés d'études et stagiaires de tous horizons (géographes, juristes, politistes, psychologues), au statut précaire, pour atteindre un effectif maximum de dix personnes. C'est cette équipe réduite qui va constituer le principal pôle d'expertise publique en « ingénierie de la sécurité » officiellement reconnu par la seconde circulaire d'application des CLS qui souligne que les collectivités territoriales peuvent y faire appel selon leurs besoins.

....

(9) MONJARDET, 1996, p. 244-245.

....

(10) CHALUMEAU, GLORIEUX, 1999, p. 410.

....

(11) Dans la brochure de présentation des services et des activités de l'IHESI. Celle-ci est présentée de la manière suivante : *« Sa mission ? Répondre au comment faire pour atteindre les objectifs que le gouvernement s'est fixé dans le cadre de la politique de sécurité, sans pour autant empiéter sur les fonctions des bureaux d'études. Car ses missions d'assistance aux villes, préfecture et comité de pilotage des CLS doivent pouvoir être utiles à tous »*.

....

(12) Guide pratique des contrats locaux de sécurité, La documentation française, 1998.

....

(13) Entretien avec un maire de la ville nouvelle de Sénart, janvier 2001.

....

(14) La mission interministérielle d'évaluation des CLS est dirigée par un Inspecteur général de l'administration, Jean-Claude Karsenty, devenu depuis Directeur de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, puis par Pierre Duffé. Elle a rendu entre 1998 et 2001 quatre rapports d'évaluation.

....

(15) Le premier rapport de la mission interministérielle d'évaluation a été rendu à la fin du mois de septembre 1998 au Premier ministre. 166 CLS étaient alors signés. En août 2002, on recensait 603 CLS signés.

Très fortement sollicitée par les maires et les préfets, cette structure légère ne répondra néanmoins qu'à une poignée de ces demandes d'intervention (entre sept à dix par année), conformément d'ailleurs à la mission de service public qui lui est impartie¹¹. L'objectif qui lui est assigné est moins, en effet, de participer à la réalisation de diagnostics ou d'évaluations de CLS que de capitaliser des méthodes, des savoir-faire en matière de sécurité à partir d'un nombre limité de missions « d'accompagnement lourd » (de trois à neuf mois de présence sur un site) pour ensuite diffuser la méthodologie sur le plan national. Les canaux de diffusion sont variés : séminaires de formation des auditeurs nationaux et régionaux de l'IHESI, enseignements dans les écoles de police, de la magistrature ou dans les DESS et DU en « ingénierie de sécurité » formant des professionnels du privé (consultants en sécurité) comme du public (actuels ou futurs cadres territoriaux et chargés de mission prévention-sécurité), ou encore des élus locaux. Le département Ingénierie et Conseil a également élaboré, en collaboration avec la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et le Forum Français pour la Sécurité Urbaine (FFSU), un « Guide pratique sur les contrats locaux de sécurité »¹² qui a permis, à travers sa très large diffusion, d'apporter une méthodologie auprès des élus locaux, des techniciens des villes et des services extérieurs de l'État en quête de solutions, voire de véritables « kits de sécurité »¹³ pour reprendre l'expression d'un maire interviewé.

Le gouvernement met également sur pied une mission interministérielle de suivi et d'évaluation¹⁴ de la politique des CLS confiée à des inspecteurs généraux de l'administration et des inspecteurs des services judiciaires. L'objectif est de tenter de cadrer au mieux cette politique nationale de sécurité par rapport aux objectifs initiaux, en portant notamment une appréciation sur la qualité des diagnostics réalisés, en particulier ceux des cabinets de conseil.

Puis, devant le constat des faiblesses méthodologiques des premiers diagnostics locaux de sécurité pointés dans le premier rapport de la mission nationale d'évaluation¹⁵, le Conseil de Sécurité Intérieure décide, le 12 octobre 1998,

de créer une Cellule interministérielle d'animation et de suivi de la politique des CLS confiée à un préfet hors-cadre : George Lefèvre. Cette cellule est chargée d'animer et de « faire organiser des ateliers déconcentrés au profit des vingt-cinq départements les plus sensibles » pour doter les acteurs locaux d'outils et de méthodes susceptibles de les aider dans la construction de leur politique locale de sécurité. Au cours du premier semestre de l'année 1999 sont ainsi organisés quatorze ateliers ¹⁶ « avec le concours des préfets, des magistrats et des élus concernés » réunissant plus de trois mille partenaires de CLS, venus de trente-et-un départements » ¹⁷. Ces ateliers se clôturent par une « grande rencontre nationale des CLS », le 20 septembre 1999. Afin de mobiliser les acteurs locaux, l'expérience est renouvelée en 2001 sur les principaux thèmes qui préoccupent les acteurs locaux (maires, services de gendarmerie, bailleurs sociaux, chargés de mission prévention-sécurité, procureurs de la République) : la prévention de la délinquance des mineurs, la sécurité dans les transports en commun, la question du territoire pertinent ou encore les enjeux de l'évaluation.

Enfin, on ne saurait clore cette parenthèse sur l'expertise publique sans dire un mot de deux institutions nationales impliquées de longue date dans la prévention de la délinquance : la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et le Forum Français pour la Sécurité Urbaine (FFSU) ¹⁸. Ce dernier a contribué, par son savoir-faire et sa capitalisation des pratiques novatrices des villes adhérentes, à diffuser des méthodes, des outils et des expériences « modèles » auprès des acteurs municipaux. En revanche, la DIV qui, lors de la mise en place des Plans Locaux de Sécurité, avait joué en lien avec l'IHESI un rôle important ¹⁹ dans la « construction d'un dispositif d'expertise » ²⁰ à destination des collectivités locales s'est, cette fois-ci, avérée incapable d'affirmer ses orientations dans une politique initiée et pilotée par le ministère de l'Intérieur. Insuffisamment dotée en expertise sur cette question, dont elle s'efforce pourtant de faire son « objet » principal d'action ²¹, elle s'est en conséquence trouvée peu à même d'apporter un soutien technique aux

♦♦♦♦

(16) Précisément, ces ateliers sont organisés dans les villes de Lille, Beauvais, Givors, Epinay-sur-Seine, Evry, Arras, Mulhouse, Gif-sur-Yvette, Nice, Montpellier, Bordeaux, Nantes, Toulouse, Marseille. Ils sont animés par des représentants de la Délégation Interministérielle à la Ville, du département Ingénierie et Conseil de l'IHESI, du FFSU et de chargés de mission issus des administrations centrales du ministère de l'Intérieur (DGPN), du ministère de la Justice (DAGG) et du ministère de la Défense (DGGN).

♦♦♦♦

(17) Document de synthèse des ateliers régionaux d'animation, Cellule interministérielle d'animation et de suivi des contrats locaux de sécurité.

♦♦♦♦

(18) Créé en 1992 par le député-maire Gilbert Bonnemaïson qui incarne la politique française de « prévention sociale » par opposition au modèle anglo-saxon de la prévention situationnelle.

♦♦♦♦

(19) Elle fut, en effet, à l'origine de l'élaboration d'un cahier des charges destiné à doter d'un outil méthodologique les acteurs locaux afin qu'ils puissent élaborer leur propre diagnostic local de sécurité (1990). Ce document est le fruit d'un travail collectif entre plusieurs chercheurs : J. Donzelot, Ph. Estèbe, D. Monjardet, H. Lagrange et R. Zauberman.

♦♦♦♦

(20) DAMAMME, JOBERT, 1995.

♦♦♦♦

(21) La DIV n'a cessé d'osciller depuis ses débuts dans ses territoires et ses objets prioritaires d'intervention : l'habitat, l'insertion par l'économie et aujourd'hui la sécurité. On pourra se référer sur ce point à la thèse de Philippe Estèbe : ESTÈBE, 1999.

....

(22) Le dernier rapport de la mission d'évaluation des CLS souligne que la DIV, à l'instar d'autres administrations centrales comme la justice (avec sa cellule CLS-justice), la Gendarmerie nationale (section «politique de la ville» au sein de la direction générale de la gendarmerie nationale) et plus encore l'Éducation nationale ne se sont «pas encore organisées pour former les coordonnateurs et leur assurer un soutien méthodologique», 4^e rapport de la mission interministérielle d'évaluation des CLS, oct. 2001, p. 42.

....

(23) Philippe Estèbe montre bien, dans sa thèse, que les sous-préfets à la ville se sont rapidement trouvés, en raison de leur statut qui les plaçait en concurrence avec les directeurs de cabinet des préfets et du faible soutien national qui leur était accordé, dans l'impossibilité de jouer pleinement leur rôle d'animateur de l'interministérialité au niveau local, d'où la dénomination forte qu'il emploie pour qualifier leur action : celle de «sous-préfets inanimés», cf. ESTÈBE, 1999, *op. cit.*, p. 180-189.

opérateurs locaux²² tant au niveau national que local. Les directeurs de cabinet des préfets ont en effet pris en main le dispositif CLS ne laissant aux sous-préfets à la ville, déjà fortement marginalisés²³ sur le volet de la prévention de la délinquance, qu'un rôle de simple pourvoyeur de fonds permettant de financer les actions du CLS... sur lesquelles ils n'ont, bien souvent, pas leur mot à dire. Cette position fragile n'a, en conséquence, pas laissé aux relais locaux de la DIV la possibilité de fonctionner comme des soutiens techniques aux acteurs municipaux et étatiques pour construire leur politique locale de sécurité.

De cette analyse du secteur de l'expertise publique, il ressort que la mise en œuvre de la politique des CLS a été l'occasion pour l'État de se doter d'une pluralité d'organes de suivi, de conseils et d'un département spécifiquement consacré à l'aide aux acteurs locaux et à l'élaboration d'une méthodologie en matière d'expertise publique. Cette profusion témoigne, en apparence, de la volonté du gouvernement de construire une expertise publique. Dans la réalité, si toutes ces structures ont joué un rôle pour apporter un soutien ponctuel aux acteurs locaux ou pour accompagner, comme le fit le département ingénierie et conseil, quelques villes dans la réalisation de leur diagnostic local de sécurité, de leur plan d'action, voire de l'évaluation de leur politique, l'expertise publique s'avère embryonnaire. Elle fut, en tous les cas, manifestement insuffisante au regard de la très forte demande d'expertise qu'a suscité la politique des CLS. La faiblesse des moyens accordés à l'échelle nationale aux activités d'expertise, l'absence d'un coordonnateur représentant l'État au sein des préfetures susceptibles de contrôler la fiabilité des contrats élaborés, de les suivre et de participer à leur animation mettent en évidence le caractère très fragile de l'expertise publique au regard des besoins en partie créés par l'État. Au total, la posture de l'État a bien plus été de laisser le secteur privé profiter de la demande d'expertise suscitée par la politique des CLS que de jouer lui-même les maîtres d'œuvre. On note cependant, une volonté d'infléchir la tendance dans le dernier rapport de la mission interministérielle d'évaluation des CLS. Les rapporteurs recommandent en effet de «mettre en place un

coordonnateur État du CLS dans les départements les plus importants», «de les former au niveau national et inter-régional» et de constituer des «équipes d'évaluateurs constituées de coordonnateurs CLS»²⁴.

Une exception française ?

La faiblesse de l'expertise publique en matière de sécurité et son corollaire, l'émergence d'un marché privé du conseil est-elle une spécificité française ou s'observe-t-elle chez nos voisins européens ?

D'un regard comparatiste, il apparaît que les politiques de prévention de la criminalité développées en Europe possèdent de fortes similitudes avec celle des politiques françaises sur trois points.

Tout d'abord, elles tendent toutes à valoriser l'échelon local comme lieu de définition des problèmes de sécurité et à «responsabiliser les édiles locaux selon un modèle d'implication contractuelle»²⁵. Des édiles européens qui, comme leurs pairs français, sont amenés en raison de la centralité de l'enjeu «sécurité» dans les élections locales à se positionner sur cette question et à revendiquer plus de compétences²⁶ dans ce domaine d'action publique. L'exemple italien est particulièrement significatif. L'institution de l'élection des maires au suffrage universel direct (1993) a, en effet, conduit ces derniers à revendiquer la maîtrise de la politique municipale de sécurité jusqu'alors conduite par les préfets.

Ensuite, elles défendent le principe d'un partenariat étroit entre la constellation des agences, tant publiques que privées, concernées par la lutte contre l'insécurité selon une logique de coproduction de la sécurité locale²⁷. Dans cette perspective, le ministère de l'Intérieur belge lance, dès 1992, les Contrats de Sécurité et de Société aujourd'hui devenus Contrats de Sécurité et de Prévention²⁸, l'Italie met en place en 1995 des Protocoles d'Entente (au nombre de soixante aujourd'hui) qui répartissent les compétences entre le maire et le préfet sur la commune²⁹, tandis qu'en Angleterre le *Crime and Disorder Act* institue, en 1998, les *Community Safety Partnerships*. Cette tendance de fond

♦♦♦♦

(24) Quatrième rapport de la mission interministérielle d'évaluation des CLS, octobre 2001, p. 60-61.

♦♦♦♦

(25) CARTUYVELS, 1996, p. 157.

♦♦♦♦

(26) Dans un récent rapport européen, un élu français – Jean-Marie Bockel – résume clairement la position des édiles locaux à l'échelle européenne : « *L'insécurité est devenue une des préoccupations majeures des sociétés urbanisées. Face à l'augmentation de la petite et de la grande criminalité [...] on attend des responsables politiques des actions rapides et des solutions concrètes. [...] Cette situation dans laquelle se trouve la plupart des pays d'Europe, fait que la sécurité est devenue un enjeu primordial des élections politiques; les formations en présence sont contraintes de réagir devant l'inquiétude de leurs concitoyens* ». Cf. BOCKEL, 2001.

♦♦♦♦

(27) Ainsi, à l'image du rapport Bonnemaison en France, les travaux de la commission Roethof (1983) aux Pays-Bas, le rapport le rapport Bourgeois (1990) en Belgique ou encore le rapport Morgan (1991) au Royaume-Uni, avaient eux aussi insisté sur la nécessité de la transversalité des politiques de prévention de la criminalité, tant au niveau national que local, dès les années quatre-vingt.

♦♦♦♦

(28) En 2002, ce dispositif concernait 74 communes belges.

♦♦♦♦

(29) BUFFAT, 2002.

....

(30) Wyvekens (A.), 2002.

....

(31) Cependant il convient de souligner qu'à la différence de l'exemple français, les Contrats de Sécurité et de Prévention et les Community Safety Partnership sont conclus pour une durée déterminée (un an en Belgique, trois ans au Royaume-Uni).

....

(32) CRAWFORD, 2001.

à la pluralisation des autorités impliquées dans la gestion de la sécurité locale marque, ce que l'on peut considérer à la suite d'Anne Wyvekens, comme « *la fin du monopole des autorités répressives sur le terrain des politiques du traitement de la délinquance* »³⁰.

Enfin, le même souci de s'appuyer sur une démarche rationnelle et scientifique visant à identifier précisément les problèmes de sécurité, à mesurer le sentiment d'insécurité ainsi qu'à évaluer les effets des actions engagées est présent dans les politiques développées par nos voisins européens. Élaboration d'un diagnostic partagé, suivi des actions entreprises et évaluation des processus partenariaux et de l'impact des différentes mesures initiées constituent ainsi un dénominateur commun à l'ensemble de ces programmes nationaux de prévention de la criminalité³¹. Comme le souligne le sociologue anglais Adam Crawford, il en a résulté « *des réseaux d'actions entrecroisées, bâties à partir des secteurs publics, privés et du bénévolat qui sont le signe d'alternatives à la primauté de la bureaucratie et des marchés, socle d'une nouvelle gouvernance* »³² en matière de sécurité. Et pourtant, contrairement à la France, les cabinets de conseil en sécurité ne connaissent pas le même succès auprès des élus locaux des autres pays européens et ceci pour deux raisons bien distinctes.

Soit, comme en Allemagne ou en Italie, parce que les politiques municipales sont plus embryonnaires, ou tout du moins, plus faiblement structurées que les politiques françaises. Dès lors, les villes ne ressentent pas le besoin de renforcer leur expertise interne, ou alors ponctuellement en faisant appel à des universitaires ou à des organismes para-publics, tels des instituts d'urbanisme ou encore des réseaux spécialisés sur les questions de sécurité urbaine comme le Forum Italien pour la Sécurité Urbaine. Face à cette faible demande des collectivités locales, l'expertise privée en sécurité apparaît donc comme un marché peu rentable économiquement.

Soit, comme dans pays anglo-saxons ou en Belgique, parce que les politiques partenariales sont nettement plus encadrées par l'État qu'en France, ce qui ne favorise pas la constitution d'un marché de l'expertise en « ingénierie de la

sécurité». En effet, en Belgique comme en Angleterre et au Pays de Galles, les collectivités locales se trouvent soumises à un double lien de dépendance avec l'État. Dépendance sur un plan financier: le niveau national qui alloue des ressources financières pour la mise en place de politiques locales de sécurité en vérifie la bonne attribution³³. Cette tutelle financière, se double d'une transmission de l'expertise entre collectivités locales et organismes nationaux.

Prenons l'exemple Belge: le Secrétariat permanent à la politique de prévention (SPP) assure, au sein du ministère de l'Intérieur, le contrôle des financements attribués annuellement par le gouvernement fédéral aux villes dans les cadres des contrats de sécurité. En outre, les conseillers locaux du SPP se rendent ponctuellement sur le terrain pour suivre les projets ne laissant le soin aux villes qui disposent de services d'évaluation et de suivi internes que d'assurer le suivi de l'expertise. Enfin, le Prix belge de prévention de la criminalité organisé chaque année par le ministère de l'Intérieur assure la promotion des actions de prévention locales les plus innovantes et permet leur diffusion à l'échelle nationale.

De la même manière en Angleterre et au Pays de Galles, il existe une division du ministère de l'Intérieur (Home Office), la *Crime Reduction Unit*, qui possède, parmi ses nombreuses missions celle de s'assurer du suivi des actions entreprises (tutelle financière) dans le cadre des *Community safety Partnership* et d'apporter une expertise. Un détour par le site Internet du Home Office suffit pour constater la quantité d'outils méthodologiques mis à la disposition des autorités locales par l'administration nationale³⁴. Néanmoins, l'exemple britannique se distingue de la Belgique par une étroite collaboration entre les institutions publiques au premier rang desquelles le *Home Office* et les organismes para-publics tel que *Nacro* ou encore *Crime Concern*. Ce dernier assure le suivi des projets locaux, la diffusion de pratiques de prévention de la criminalité ainsi que des formations sur la méthodologie de mise en place et d'évaluation des politiques de sécurité aux villes. La forme la plus aboutie de cette collaboration, unique en Europe, est le détachement de personnels de ces

....

(33) Si l'effet structurant des politiques liées à des financements est indéniable, cette situation comporte également pour les acteurs locaux ses revers: lourdeur administrative parfois pesante et évaluation trop centrée sur les financements en sont les principaux. De plus, et plus particulièrement pour la Belgique, si l'attribution de financements est, en principe, indexée à des critères objectifs tels que les faibles conditions socio-économiques d'une ville, il n'est pas rare qu'une ville se voit retirer ses financements pour des motifs purement politiques. Elle se retrouve ainsi privée des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de son dispositif de prévention-sécurité.

....

(34) Ainsi, le Home Office a mis à disposition des villes une méthodologie d'évaluation, une démarche qui n'a pas été élaborée de façon aussi poussée dans les autres pays européens: <http://www.crimereduction.gov.uk/evaluation.htm>.

organismes privés, au sein des villes, pour assurer la coordination du partenariat local et les doter d'une expertise. Ces personnels peuvent, simultanément, suivre les projets dans la ville dans laquelle ils sont affectés, assurer des formations dans d'autres localités tout en participant à des recherches thématiques (dans le cadre de la réalisation d'un ouvrage par exemple). On a indiscutablement affaire ici à un cas de partenariat original entre les pouvoirs publics et le secteur privé qui reste encore impensable en France.

La construction d'une offre d'expertise privée

Dans le créneau de l'expertise en sécurité, délaissé en France par l'État, les cabinets de conseil en sécurité vont rapidement s'engouffrer et se donner les moyens de développer leur emprise sur ce nouveau marché. Avant de s'intéresser aux profils des dirigeants de ces cabinets d'expertise ainsi qu'à leurs stratégies relationnelles pour étendre et fidéliser leur marché, il importe de dresser un rapide état des lieux de ce marché français de l'expertise en sécurité.

181

....

(35) On pourra sur ce point se reporter au chapitre sur « les nouveaux experts de la sécurité » de Laurent Mucchielli dans son ouvrage *« Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français »*; MUCCHIELLI, 2001. Ses analyses ont le mérite de décrire les trajectoires et les positions des experts les plus médiatiques, et de déconstruire le discours prétendument « scientifique » de ces experts; elles ne nous disent rien en revanche sur l'impact que ces experts peuvent avoir sur les politiques engagées par les municipalités.

....

(36) Voir également le second rapport de la Mission interministérielle de suivi et d'évaluation des contrats locaux de sécurité Karsenty de juin 1999.

État des lieux du secteur privé de l'expertise

Le secteur de l'expertise constitue un segment du marché de la sécurité privé à propos duquel, au-delà des études fouillées sur les « experts-médiatiques »³⁵, on sait peu de choses. Et pourtant, l'État lui-même n'a cessé, tout en l'encourageant par ses propres politiques, de critiquer la qualité des prestations offertes par les cabinets de conseil en sécurité³⁶. La seconde circulaire relative aux CLS, en date du 7 juin 1999, soulignait ainsi que « *le recours aux cabinets privés n'a pas toujours donné satisfaction au point que certains diagnostics ont été récusés* ». Cependant,

c'est bien cette même politique qui a favorisé l'expansion de ce marché en renforçant la position de ceux qui l'occupaient déjà, mais également en permettant à de nouveaux opérateurs d'apparaître. Pas moins de vingt cabinets ont ainsi été créés depuis la circulaire du 28 octobre 1997, transformant le secteur de l'expertise en un segment du marché de la sécurité privée morcelé entre soixante-dix cabinets y intervenant à titre principal ou secondaire.

D'apparence éclatée, l'offre de sécurité est néanmoins très fortement dominée par trois sociétés de conseils, tant par leur visibilité que par leurs parts de marché : Espace Risk Management et AB Associates, créés respectivement en 1992 et en 1994 ainsi que la société Suretis, filiale de la SCET (Groupe Caisse des dépôts et consignations) dont l'émergence est plus récente (septembre 2001). Aux côtés de ces cabinets de conseil, on trouve un noyau de cabinets pour lesquels les questions de sécurité ne constituent qu'un volet de leur activité d'expertise. Ces cabinets spécialisés dans l'ingénierie sociale et urbaine³⁷ gravitent dans la nébuleuse des acteurs de la politique de la ville auprès desquels ils obtiennent la plupart de leurs contrats (on pense aux cabinets Persh, Dubouchet ou encore au réseau coopératif *Réflex*).

Quant au chiffre d'affaires annuel de ces structures privées, il se situe pour la majorité de ces cabinets de conseil dans une fourchette allant de 150 000 à 300 000 Euros. D'une façon générale, les missions réalisées par ces cabinets restent sous le seuil des marchés publics. Les opérateurs les plus importants se détachent en réalisant un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 450 000 à 1 500 000 Euros. Il semble par ailleurs que ce soit ces derniers qui aient le plus bénéficié de la politique des contrats locaux de sécurité comme en témoigne la progression de leur chiffre d'affaires allant, pour certains, jusqu'à atteindre plus 70 % sur la période 1997-1999. Cependant, il ne faudrait pas surestimer le poids de ce secteur spécifique de l'expertise qui, en termes économiques, reste limité au regard des autres segments du vaste secteur marchand de la sécurité. Ainsi, en 1999, il ne représentait qu'une part très négligeable du secteur du

....

(37) Ils défendent un discours d'action publique plus tourné vers le traitement des causes sociales de délinquance que vers le traitement de ces symptômes les plus apparents... discours parfois difficilement audible par les maires !

....

(38) Cette société développe ses activités en dehors de la France, notamment au Portugal où elle réalise une enquête de victimation pour le compte de la ville de Lisbonne.

....

(39) Atlas Européen en Toute Sécurité, 2002.

conseil en sécurité qui, lui même, ne constitue qu'à peine 10 % du chiffre d'affaires total du marché de la sécurité privée. Il est d'ailleurs révélateur que les cabinets de conseil en sécurité demeurent encore, en grande majorité, des structures légères tant sur le plan de leur forme juridique, qui est le plus souvent celle des SARL ou de personnes physiques, que sur le plan de leur masse salariale qui n'excède pas les quinze consultants, cinq étant la moyenne. On est bien loin, en tous les cas, des structures de conseil telles que *Crime Concern* au Royaume-Uni comptant plus de trois cent cinquante salariés!

Marché économiquement peu important donc, qui explique sans doute la faible présence des structures multinationales, principalement d'origine anglo-saxonne. Le taux de pénétration étrangère, c'est-à-dire la part d'entreprises privées d'origine étrangère, demeure en effet très limité dans le domaine de l'expertise en sécurité. En 2001, on ne comptait qu'une seule filiale d'un groupe américain (SPSS) sur le marché de l'expertise à destination des collectivités locales³⁸ bien qu'à la même époque les entreprises multinationales représentaient 29 % de l'ensemble du secteur de l'audit et du conseil en sécurité³⁹. Il y a cependant fort à parier que la tendance s'inverse au cours des années à venir. La récente entrée sur ce segment du marché privé de la sécurité du cabinet de conseil Ernst and Young, de dimension internationale et spécialisé dans l'audit, en constitue un premier signe annonciateur.

183

Des experts aux trajectoires « transfrontalières »

Au-delà de ces évolutions quantitatives du marché de l'expertise, ce qu'il importe de souligner ce sont les passerelles étroites entre le secteur privé et le secteur public. En effet, la spécificité de ce marché est qu'il repose, à forte dominante, sur des experts dont les trajectoires professionnelles transcendent le clivage public/privé qui peuvent être qualifiées de « transfrontalières ». Ainsi, les

principaux dirigeants des cabinets d'expertise en sécurité possèdent des carrières professionnelles qui les ont amenés à travailler, conjointement ou successivement à leur activité d'expertise, dans les administrations en charge de la sécurité (police, gendarmerie), dans la haute fonction-publique (cabinets ministériels), dans les lieux de formation du savoir sur la sécurité (IHESI) ou bien encore dans le champ académique (université). Le profil le plus courant de ces experts est celui du fonctionnaire de police (commissaires, inspecteurs généraux de la Police nationale) détaché dans des structures parapubliques ou ayant monté, au terme de sa carrière policière, sa propre société d'expertise.

Il existe en effet toute une série de petites structures dirigées par d'anciens policiers pour lesquels l'expertise en sécurité constitue une véritable « niche de reconversion ». Le principal atout de ces experts réside dans leur appartenance au corps professionnel policier, à l'expérience de terrain dont ils se prévalent. Il suffit pour s'en convaincre de se pencher sur leurs stratégies de « présentation de soi » dans les courriers⁴⁰ de promotion de leur société adressés aux maires. Les policiers-experts mettent ainsi systématiquement en avant le déroulement de leur carrière au sein du ministère de l'Intérieur, leurs responsabilités opérationnelles et hiérarchiques comme un gage de leur compétence, de leur sérieux, de leur savoir-faire en matière de « sécurité » dans un domaine dont ils soulignent qu'il nécessite des « professionnels de la sécurité », sous-entendu... des policiers. À titre d'exemple, cet extrait tiré d'un courrier adressé à un maire par un de ces experts : « *Inspecteur divisionnaire de Police, dix-sept ans de services dans la police judiciaire, commissariat et brigade territoriale à Paris, office centrale pour la répression du Banditisme à Paris* ». Certains n'hésitent pas également à faire valoir leur rôle dans la production de nouvelles notions au niveau des politiques nationales de sécurité, à l'instar de cet Inspecteur général de la police nationale qui se présente comme « *l'inventeur de la notion de "violence urbaine"* »⁴¹ reprise depuis, ajoute-t-il, « *partout* » et « *du dispositif d'analyse puis du traitement du phénomène* »⁴².

....

(40) Nous avons dépouillé pour cette étude trente-deux courriers et plaquettes promotionnelles adressées à différents maires par des cabinets d'expertise. Les maires, et plus encore, les chargés de mission et les directeurs de cabinet que nous avons rencontrés pour cette étude soulignent que, depuis 1998, ils sont véritablement inondés de ces offres d'expertise.

....

(41) Rappelons que la paternité de cette notion policière « violences urbaines » et de l'outil de mesure (SAIVU) est attribuée à Lucienne Bui-Trong, commissaire principal, responsable de la section « villes et banlieues » des Renseignements généraux. Cf. BUI-TRONG, 1993 ; 1998.

....

(42) Plaquette promotionnelle de la société « SAS (sécurité-audit-solutions) : conseil et formation en sûreté ».

....

(43) Ces réseaux d'action publique fortement intégrés possèdent quatre caractéristiques principales « 1. Une série de croyances normatives partagées, entraînant la même logique d'action basée sur des valeurs propres à chacun des membres du réseau; 2. Des croyances causales partagées, découlant de leur analyse des pratiques au centre des problèmes de leurs domaines d'activité et qui forment la base pour l'élucidation des liens multiples entre leurs actions et les buts poursuivis; 3. Des notions validantes partagées, c'est-à-dire des critères définis entre eux pour évaluer et soupeser le savoir expert dans leur domaine; 4. Un mode opératoire commun, c'est-à-dire des pratiques communes ». Cf. HAAS, 1992, p. 3.

À cette logique de reconversion des policiers dans le milieu de l'expertise, passant du public au privé, il faut également ajouter l'importante mobilité des nouveaux professionnels de « l'ingénierie en sécurité » (jeunes diplômés des DESS ou chargés de mission prévention-sécurité) qui passent rapidement d'un organisme – privé ou public – à l'autre. La trajectoire d'un chargé de mission prévention-sécurité d'une collectivité territoriale rejoignant ensuite un cabinet privé n'est pas atypique. Il est vrai que, dans un secteur en voie de professionnalisation, aux frontières encore incertaines, les compétences individuelles peuvent se valoriser, se monnayer devrait-on dire, relativement facilement. Plus fondamentalement, cette perméabilité des frontières entre le public et le privé dans l'espace d'action publique de la sécurité, met bien en évidence l'existence d'un réseau de professionnels relativement restreint que l'on peut qualifier, à la suite de Peter Haas, de « communauté épistémique ». En raison de leurs trajectoires professionnelles qui s'entrecroisent et des liens qu'ils entretiennent régulièrement entre eux, ces « professionnels qui disposent d'une compétence reconnue » en matière d'expertise partagent en effet, peu ou prou, des grilles de lecture communes des problèmes de sécurité, des discours semblables et « *les mêmes croyances causales qui découlent de leurs observations et de leurs pratiques* »⁴³. Du fait des positions multiples qu'ils occupent et de leur interdépendance s'établit ainsi une homogénéité dans les manières de voir et de traiter les questions de sécurité ainsi que dans les recettes d'action publique qu'ils s'efforcent de promouvoir là où ils se trouvent.

185

Stratégies de *lobbying*

Si les anciens policiers fondent leur réputation « d'expert » sur leur carrière professionnelle dans la police, ceux qui ne disposent pas de cette ressource sont amenés à utiliser d'autres stratégies pour se faire connaître et reconnaître par les maires. Le dirigeant d'AB associates, Alain Bauer, s'est ainsi construit une réputation de « spécialiste des

questions de sécurité» sur la base de la publication d'ouvrages dans des collections universitaires⁴⁴, lui conférant l'autorité d'un expert possédant un «savoir-scientifique» en matière de sécurité, et un positionnement dans des tribunes médiatiques qui exploitent la tonalité catastrophiste de ses productions⁴⁵. D'autres, comme le dirigeant du cabinet ERM, s'efforcent de se construire une réputation «d'expert» à travers une présence régulière dans les médias spécialisés des collectivités territoriales comme *La Lettre du cadre des collectivités locales* ou *La Gazette des communes*.

Jouant de leur réputation, ces experts développent des stratégies *lobbying* multiples visant à étendre leur marché. Les plus médiatiques d'entre-deux participent à de nombreux colloques et, bien souvent, les parrainent. Lieux de socialisation par excellence, les colloques permettent aux experts de «faire-savoir» ce que doit être une politique locale de sécurité et de «faire-valoir» auprès des maires fonctionnaires et agents des collectivités locales (secrétaires généraux, techniciens des villes) leurs «savoir-faire». Mieux encore, certains experts se font eux-mêmes organisateurs de colloque. On peut citer par exemple le colloque organisé, au lendemain de celui de Villepinte⁴⁶, par la société Espace Risk Management (ERM) qui a réuni une cinquantaine de maires de gauche venant en forte majorité de villes de banlieues étiquetées comme «difficiles» comme Vaux-en-Velin, les Mureaux ou la Courneuve. Cette tribune fut l'occasion pour ces maires de revendiquer «plus de pouvoirs pour lutter contre l'insécurité»⁴⁷ témoignant de la fin du «tabou» sur les questions de sécurité chez les élus de gauche. En outre, ils se sont avec le soutien de l'entreprise ERM, constitués en une association technicienne⁴⁸ – «l'association des maires pour des villes sûres» qui regroupe quatre-vingt maires positionnés à gauche – pour mieux défendre à l'échelle nationale leurs intérêts et leurs pouvoirs en matière de sécurité. Parmi les membres de cette association, on trouve outre les maires des Mureaux (Alain Etoré), de Vaux-en-Velin (Maurice Charrier), ou encore de la Courneuve (Gilles Poux) celui de St. Herblain (Charles Gautier), qui tous ont fait appel aux services de ce cabinet avant même la mise en place de la politique des CLS.

....

(44) Il est notamment l'auteur avec Xavier Raufer d'un *Que-sais-je* sur les Violences urbaines et insécurités urbaines, 1998.

....

(45) Parmi de nombreuses tribunes aussi bien dans *Le Monde*, *Libération* ou *Le Figaro*, on peut citer, à titre d'exemple, «Une pléthore d'oranges mécaniques», *Le Monde* du 2 juin 1998 ou encore «La violence qui (re)vient», *Le Monde*, du 7 janvier 1999.

....

(46) Organisé les 24 et 25 octobre 1997, à l'initiative du ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement, le colloque fortement médiatisé de Villepinte intitulé «des villes sûres pour des citoyens libres» a lancé la politique des contrats locaux et réaffirmé la place centrale que les maires devaient jouer, aux côtés de l'État, en matière de sécurité.

....

(47) Voir «Ils ont souhaité plus de pouvoirs pour combattre l'insécurité», *Libération*, 17 novembre 1997.

....

(48) Par opposition aux «associations institutionnelles» d'élus locaux comme l'AMF et AMGVF ou aux «associations partisans» comme la MNEL (mouvement national des élus locaux). Voir sur le rôle de ces associations comme lieux de formation et de constitution d'une «culture identitaire homogène» entre maires, «L'école des maires: les associations d'élus locaux», PETAUX, 1994, p. 49-63.

....

(49) Plaquette promotionnelle de la société ERM.

La stratégie de ce cabinet de conseil vise, comme il l'indique clairement dans sa plaquette de présentation, à inciter les maires à se faire entrepreneurs de politiques municipales de sécurité: *«La démarche proposée (par notre cabinet) permet au maire et à la ville de prendre la main: en donnant à la collectivité territoriale les moyens de passer à l'acte; en ne donnant plus l'impression de suivre l'événement ou les faits; en anticipant, réduisant ou corrigeant les risques ou les situations d'insécurité»*⁴⁹. Elle se propose donc de donner aux maires les moyens de leur autonomie par l'élaboration de politiques qui se veulent réactives, pratiques et rationnelles. Cette entreprise met également au service de ces maires-clients son portefeuille relationnel. Elle organise, par exemple, un dîner-débat avec le directeur de la police nationale susceptible de faire avancer leurs revendications. Dans la période qui précédait la mise en place de la politique des CLS, les maires qui n'avaient pas d'entrées au niveau national, faute de posséder un mandat parlementaire, se sentaient en effet particulièrement isolés et peu écoutés par les représentants locaux de l'État. Certains maires ont dès lors perçu l'offre de cet expert comme un moyen de «monter au national», d'acquérir une audience qui dépasse leur seul horizon local. Par sa capacité à mobiliser ses réseaux, ce cabinet de conseil en sécurité participe donc à mettre en scène le rôle de ses maires-clients, à leur donner une visibilité nationale source d'une reconnaissance sociale et politique pour ses élus et, en retour, d'une fidélisation à l'égard de ce cabinet de conseil.

Plus directement encore, les consultants en sécurité tissent des liens avec les puissantes «associations institutionnelles» de maires qu'il s'agisse de l'Association des maires de France (AMF) ou l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) qui leur offrent des tribunes. L'AMGVF a ainsi organisé au Sénat, le 24 février 1999, un grand colloque intitulé «Politiques locales de sécurité: vers l'égalité républicaine». Parmi la liste des vingt intervenants qui se sont succédé à la tribune, on trouvait aux côtés des différents représentants syndicaux de la Police nationale, le directeur général d'AB Associates (en qualité d'enseignant à l'IEP et auteur d'un ouvrage sur les violences urbaines), le

directeur du département Ingénierie et Conseil de l'IHESI et les maires les plus en vue sur ces questions de sécurité : Jean-Pierre Balduyck (maire de Tourcoing et président du FFSU), Jean-Marie Bockel (maire de Mulhouse) ou encore Bruno Le Roux (vice-président de l'Association des maires de ville et banlieue de France et ancien maire d'Épinay-sur-Seine).

Pour sa part l'AMF, lors de la préparation de son 84^e congrès, a monté une commission de sécurité dans l'optique d'élaborer une doctrine d'action et de définir sa position sur la place des maires dans ce champ de l'action publique. Cette commission animée par un tandem de deux maires spécialisés sur les questions de sécurité – Gilles de Robien (maire d'Amiens) et Jean-Pierre Balduyck – comptait parmi ses membres, outre des représentants de l'IHESI et du FFSU, les deux dirigeants des principales sociétés de conseil en sécurité ou sûreté – Claude-Jean Calvet pour ERM et Alain Bauer pour AB Associates. La participation des experts privés aux séminaires de réflexion de ces associations constitue à la fois un moyen pour ces cabinets d'étendre leur clientèle mais également un moyen de diffuser leurs recettes d'action publique, leur conception de ce que doit être une « bonne » politique locale de sécurité. Outre ce rôle sur l'orientation de la ligne d'action de l'AMF en matière de sécurité, ce congrès a constitué une occasion importante pour ces experts et d'autres de présenter leurs services aux maires dans le cadre des espaces d'exposition mis à disposition de l'AMF aux entreprises (BTP, transports urbains, sécurité, etc.). Ces congrès constituent en effet à la fois des lieux d'échange d'informations, de débats et de construction d'une identité commune entre maires mais aussi un espace commercial pour les entreprises. Bref, ces congrès, comme le souligne Jean Petaux, ont l'allure de « la place du marché tout en étant l'Agora »⁵⁰. Les cabinets d'expertise participent également à la formation des élus de ces associations à l'instar du directeur de la société AB Associates auprès des élus de l'association des maires des grandes de ville de France.

Plus largement, la professionnalisation des fonctions de « sécurité » au sein des services municipaux s'est accompagnée de l'émergence d'un marché de la formation, afin de

....
(50) PETAUX, 1994, *op.cit.*
p. 62.

....

(51) THOENIG, 1994.

....

(52) Cette tendance, au brouillage des frontières entre privé et public, se retrouve, par exemple, dans le secteur des politiques culturelles où ont émergé dans les années quatre-vingt des profils de « médiateurs culturels », de « managers de la culture » navigant du secteur public au secteur privé. Cf. DUBOIS, 1999.

doter les agents municipaux d'un « savoir savant »⁵¹ en matière de sécurité, dans lequel les cabinets d'expertise ont une part active. Ils s'immiscent dans les formations universitaires montées par des organismes institutionnels comme l'IHESI visant à offrir à des étudiants des débouchés dans les collectivités locales ou dans le secteur privé. Comme dans d'autres domaines d'action publique, on assiste ainsi à une indifférenciation croissante entre les logiques de traitement public et privé⁵² de la sécurité, à un brouillage des frontières. Les trajectoires de ces nouveaux professionnels sont, à cet égard, très révélatrices. Ils passent facilement des collectivités locales aux cabinets de conseil en sécurité, et vice-versa. Les experts sont également présents dans les écoles ou lieux de formation continues des cadres territoriaux généralistes (administrateurs et attachés) – École nationale de l'administration des collectivités territoriales (l'ENACT), les Instituts régionaux d'administration (IRA) ou au centre national de la formation professionnelle et du travail (CNFPT) – qui incluent désormais systématiquement dans le contenu de leurs enseignements un cours relatif à la gestion des problèmes de « sécurité ». Ce créneau de la formation est un moyen pour les opérateurs privés de diversifier leurs activités et, plus encore, de se faire connaître et reconnaître au sein d'un marché qui se construit principalement par des stratégies relationnelles informelles. Les experts se trouvent ainsi au cœur du marché de la formation en « ingénierie de la sécurité » qu'ils ont contribué à créer par les recettes d'action publique qu'ils diffusent auprès des maires.

Tous ces réseaux des cabinets de conseil constituent des canaux privilégiés de diffusion, de connaissances et de nouvelles façons de traiter les questions de sécurité, auprès des maires et de leurs agents. Ce sont ces solutions et ces recettes d'action publique, véhiculées par les cabinets de conseil, qu'il nous faut maintenant cerner.

Les recettes des experts

Deux types de recettes d'action publique sont principalement diffusés par les experts auprès des maires.

Le premier type de pratiques et d'outils que les cabinets de conseil s'efforcent de valoriser auprès des maires, pour gérer leurs problèmes de sécurité, est celui qui relève du management public. Le lexique même qu'ils utilisent est à cet égard très significatif : audit sur la gestion des ressources humaines, audit et diagnostic sécurité-sûreté, Risk Management... La promotion de techniques de management visant à parvenir au meilleur rapport coûts-efficacité est particulièrement appréciée par les maires soucieux d'éviter de s'engager dans des politiques onéreuses et peu efficaces... sur le plan de la visibilité tout au moins. De nouveaux outils de pilotage, de planification des politiques de sécurité apparaissent ainsi dans les villes. Ces schémas de planification établis pour des périodes allant de trois à cinq ans, prennent des intitulés divers « schémas directeurs de prévention, traitement et réduction des risques » ou encore « schéma directeur de management des risques ». Les cabinets de conseil qui proposent ce type d'organisation du management municipal de la sécurité s'engagent, moyennant rémunération, à en évaluer régulièrement les effets en termes de performance à travers des indicateurs de rendement et la mesure de l'efficience des actions entreprises.

Cette approche rationaliste et comptable, nécessitant des « professionnels de la sécurité », les cabinets de conseil recommandent dans leurs préconisations inscrites aux diagnostics locaux de sécurité ou audits des services municipaux, de recruter des « managers de la sécurité ». Par ricochet, ce phénomène tend à mettre à l'écart les professionnels de la prévention sociale qui ne disposent pas de ces savoirs et savoir-faire et se montrent réticents à l'égard des mesures techniques, relevant de la prévention situationnelle, préconisées par les cabinets de conseil.

Elles constituent le deuxième type de recettes d'action publique valorisées par les cabinets de conseil auprès des maires. Ces derniers, qu'ils soient de droite ou de gauche, les adoptent en effet « convaincus que les deux modèles de prévention (sociale *versus* situationnelle) ne sont pas antinomiques comme ils le pensaient auparavant, mais doivent plutôt être combinés en complémentarité »⁵³. C'est d'ailleurs en jouant, au nom du « refus des oppositions idéologiques », sur cette idée de complémentarité, que les

....
(53) OCQUETEAU, 1998.

♦♦♦♦

(54) Cet extrait d'un article d'Alain Bauer est, à cet égard, très significatif « *Les événements récents à Toulouse ou à Strasbourg, au quotidien dans les banlieues qui marquent les limites sans cesse dépassées de la rurbanisation de notre pays, alarmant à juste titre citoyens, élus, journalistes. Leur développement, leur violence, la jeunesse de leurs auteurs, interpellent le système social et politique, qui a longtemps feint d'ignorer les réalités ou qui a cru se réfugier dans une confrontation illusoire entre tenants d'une prévention sociale limitée à son seul objet et laudateurs de la répression sans âme.* » (souligné par les auteurs).

♦♦♦♦

(55) On voit bien que les quelques actions de prévention sociale que les experts prouvent ne sont que des « alibis ».

♦♦♦♦

(56) Sur le développement sensible de la prévention situationnelle dans les politiques locales de sécurité, voir l'article de Franck Sina consacré à une analyse détaillée du contenu des fiches-action de 151 contrats locaux de sécurité dans ce même numéro.

♦♦♦♦

(57) Les théories criminologiques sur la défense des espaces ont été développées par les chercheurs anglo-saxons, notamment Oscar Newman, *Defensible space: People and Design in the Violent City. Crime Prevention through Urban Design*, 1973.

♦♦♦♦

(58) GARLAND, 1996.

♦♦♦♦

(59) Pour une analyse détaillée de la genèse de la prévention situationnelle dans les pays anglo-saxons, voir DE CALAN, 1995.

cabinets de conseil légitiment le bien fondé d'une approche en termes de prévention situationnelle dans leurs plaquettes promotionnelles et, plus encore, dans leurs tribunes⁵⁴. La complémentarité entre les deux modèles de prévention défendus par les experts privés relève cependant d'une simple stratégie rhétorique⁵⁵. Il suffit pour s'en convaincre de procéder à une analyse des diagnostics locaux de sécurité⁵⁶ ou des audits de villes qui ont fait appel à leurs services : aux mesures de prévention axées sur les causes sociales de la délinquance, aux déficits de socialisation du délinquant (modèle étiologique), les experts en sécurité privée font en effet prévaloir une prévention centrée sur l'évitement des risques, la protection des espaces et des victimes qui s'inspire du modèle anglo-saxon dit de la « prévention situationnelle » ou de « l'espace défendable »⁵⁷.

Rappelons en quelques mots ce à quoi renvoie la « prévention situationnelle ». Au principe de cette philosophie d'action préventive, qui se démarque de la traditionnelle prévention française à caractère social initiée par la politique Bonnemaïson en 1982, se trouve l'idée que le délit doit être considéré comme un risque parmi d'autres, une activité ordinaire de la vie en société, dont il faut chercher à se prémunir par la dissuasion. Dans cette optique, il importe de « durcir les cibles » susceptibles d'attirer les délinquants en développant des dispositifs techniques qui dissuadent le passage à l'acte délictuel, ou tout au moins, en réduit les chances. Cette doctrine repose en effet sur l'idée que le délinquant est un acteur rationnel qui calcule les bénéfices qu'il peut tirer d'un acte délictuel par rapport aux coûts des risques qu'il emporte. Dès lors que les espaces sont protégés, les tenants de la prévention situationnelle estiment que le délinquant évitera de s'en prendre à ces espaces. Par cette approche, qualifiée par certains de « criminologie de la vie quotidienne »⁵⁸, il s'agit donc davantage de centrer les moyens sur « la situation et la victime »⁵⁹ (propriétaires privés ou publics) en cherchant à diminuer la fréquence des « risques » – inhérents à la vie en société – d'une atteinte à ses biens, que d'agir en amont sur les facteurs sociaux de la délinquance. C'est bien cet objectif théorico-pratique d'une « gestion des risques » et de la « malveillance » qui guide les recettes d'action publique proposées par les cabinets de conseil.

L'extrait suivant, tiré de la plaquette promotionnelle de l'un d'entre-deux, nous paraît particulièrement bien illustrer la conception de la prévention qui sous-tend la majorité des discours de ces cabinets de conseil : *« L'insécurité, tout le monde en parle ! La sécurité, c'est l'affaire de tous ! Ces formules sont le lot quotidien des médias. Malheureusement, les événements ne laissent guère le temps aux victimes (actuelles ou potentielles) de prendre le recul pour réfléchir sereinement... à la stratégie de prévention adaptée à leur cas. Mais il est prouvé que chaque collectivité, chaque entreprise, chacun de nous, a le pouvoir de réduire de façon spectaculaire : le risque de concrétisation d'une menace, les conséquences d'une action malveillante. (...) Notre mission : vous aider à tous les stades de la conception, de la mise en place et du suivi d'une politique de Prévention des actes de malveillance »*⁶⁰.

L'objectif de la politique de prévention prônée par ce cabinet de conseil est clair : protéger la victime par des mesures de type technique, agir sur l'environnement pour parer les risques de « malveillance ». Sur un plan pratique, cela implique tout d'abord d'identifier les risques d'insécurité à travers des audits-diagnostics : « évaluation statistique du phénomène, délimitation des zones exposées, délimitation des populations sensibles »⁶¹ et « des secteurs à sensibilité et vulnérabilité élevés »⁶². Il s'agit ensuite de mettre en place des dispositifs techniques permettant de protéger la victime des risques et des « menaces » qui l'environnent.

Dans la perspective d'une « conception sécurisante » des espaces urbains, les cabinets de conseil popularisent auprès des maires toute une série d'outils technologiques qui ont pour objet de protéger les bâtiments, les espaces publics des délits. La plus emblématique, mais aussi celle qui fait l'objet de contestations, est la vidéosurveillance. Certains cabinets de conseils se sont même spécialisés⁶³ en ce domaine, à l'instar de la société ERM. De manière significative, à Amiens, à St. Herblain, aux Muraux, à St. Priest, à Agde, ou encore à la Courneuve où la société ERM est intervenue pour réaliser un diagnostic local de sécurité, des centres superviseurs urbains (CSU) de vidéosurveillance ont depuis, sur ses conseils avisés, été mis en place.

....

(60) BAUD (J.P.), Conseil et formation en sûreté et sécurité.

....

(61) DELMAS (A.), Consultant (Sûreté, Sécurité, Organisation et Management).

....

(62) Plaquette de présentation ERM.

....

(63) Il est vrai que sur un plan financier, les cabinets de conseil ont tout intérêt à limiter leurs prestations aux seules « études préalables » de vidéosurveillance. Dans la mesure où elles ne nécessitent qu'un faible investissement en « journée-consultant » (ces études se limitent à inscrire le projet dans le cadre juridique et à dresser des hypothèses d'installation de caméras à partir d'une étude de la délinquance de voie publique de l'état 4001), elles sont nettement plus rentables que les travaux d'évaluation ou de diagnostics nécessairement plus lourds en termes d'investissement humain.

....

(64) Voir par exemple, l'article dans *Le courrier des maires* du 2 mai 1997, «Agde met la technologie au service de la sécurité» qui établit un lien de cause à effet entre la baisse de 14% de la délinquance sur cette ville et la mise en place, la même année, par le maire PS, Régis Passerieux (ancien délégué PS aux questions de sécurité) sur les conseils du cabinet ERM, de seize caméras. «Pourquoi cette brusque amélioration? Elle est le fruit d'un nouveau système de sécurité sur l'ensemble de la station balnéaire, articulé autour d'un Centre superviseur urbain, véritable quartier général de la sécurité urbaine, doté d'un réseau de vidéo et de télésurveillance».

....

(65) Ceux-ci se font fort d'en assurer la promotion, à l'instar du maire de St. Herblain, qui revendique dans son magazine municipal, sa «politique volontariste» qui repose sur un travail de médiation d'ALMS mais doit être accompagnée «de moyens techniques modernes, adaptés (alarmes, caméras, etc.) sur les sites les plus sensibles. En ce sens, nous envisageons la création d'un Centre superviseur urbain». (Aujourd'hui mis en place avec le soutien de l'entreprise ERM).

Cf. *Journal municipal de la ville de St. Herblain*, mars 1999.

Conclusion

Quelle que soit leur tendance partisane, les maires s'approprient ces nouvelles recettes d'action publique portées par les cabinets de conseil en vantant, bien que la corrélation entre les deux paraisse bien peu évidente⁶⁴, leurs résultats sur la baisse de la délinquance dans leur ville. Peu importe d'ailleurs, car l'enjeu pour un maire réside moins dans leur efficacité que dans leur dimension symbolique visant à rassurer leurs administrés. On comprend dès lors mieux l'attrait des maires pour de telles approches qui permettent de montrer⁶⁵, de donner à voir rapidement à leurs administrés qu'ils agissent, qu'ils s'occupent de leurs problèmes, qu'il est possible d'apporter des réponses quand bien même leur efficacité reste à démontrer. Sous l'impulsion de cabinets de conseil provenant du secteur de «la gestion des risques», les méthodes et les mesures de sécurisation de nature technologique tendent donc à se voir développées dans les villes, à tel point que certains maires n'hésitent plus à afficher la vidéosurveillance comme vitrine de leur action municipale en matière de lutte contre l'insécurité.

■ Jean-Paul BUFFAT

Chargé de mission au Forum Européen pour la Sécurité Urbaine

Tanguy LE GOFF

Politiste rattaché au Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe (CRAPE), Université Rennes I.

BAUER (A.), RAUFER (X.), 1998, *Violences urbaines et insécurité urbaines*, Que-sais-je ?, PUF.

BONNEMAISON (G.), 1982, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Commission des maires sur la sécurité, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

BUFFAT (J.-P.), 2002, *Sécurités Prévention Europe : Analyse comparée des politiques de prévention de la criminalité de sept villes européennes*, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, août.

BUI-TRONG (L.), 1993, « L'insécurité des quartiers sensibles, une échelle d'évaluation », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Systèmes de police comparés et coopération (II) », n° 14, août-octobre, p. 198-248.

BUI-TRONG (L.), 1998, « Les violences urbaines à l'échelle des renseignements généraux : un état des lieux pour 1998 », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Les partages de la sécurité », n° 33, p. 215-234.

CARTUYVELS (Y.), 1996, « Insécurité et prévention en Belgique : les ambiguïtés d'un modèle "globale-intégré" entre concertation partenariale et intégration verticale », *Déviance et société*, n° 2, p. 53-171.

CHALUMEAU (E.), GLORIEUX (P.), 1999, « L'expertise en sécurité », *Revue française d'administration publique*, n° 91, p. 399-412.

CRAWFORD (A.), 2001, « Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance », *Déviance et société*, Vol. 25 (1), p. 3-32.

DAMAMME (D.), JOBERT (B.), 1995, « L'institutionnalisation de la politique de la ville ou l'injonction politique contradictoire », *Revue française de science politique*, n° 45 (1), p. 3-30.

DE CALAN (J.), 1995, « La prévention situationnelle en Angleterre : fondements, pratiques et enjeux », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Les technologies de sécurité », n° 21, 3^e trimestre, p. 143-157.

DONZELOT (J.), WYVEKENS (A.), 2000, « Souci du territoire et production collective de la sécurité urbaine », *Coll. Études et Recherches*, IHESI, Paris.

DUBOIS (V.), 1999, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Ed. Belin.

DURAN (P.), THOENIG (J.-C.), 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, p. 580-623.

ESTÈBE (Ph.), 1999, L'usage des quartiers dans la politique de la ville, action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998), Thèse de doctorat, université Paris X, 2 décembre.

GARLAND (D.), 1996, « The limits of the sovereign state: Strategies of crime control in contemporary society », *British Journal of Criminology*, 36 (4).

HAAS (P.), 1992, « Introduction. Epistemic Communities and International Policy Co-ordination », *International Organization*, Vol. 49, p. 3.

HEBBERECHT (P.), (sous la direction de SACK (F.)), 1997, *La prévention de la délinquance en Europe, Nouvelles stratégies*, L'Harmattan.

KOETSCHKE (H.), 2001, *Präventionskonzepte: Ein Blick ins benachbarte Ausland*, Die Kriminalprävention, janvier.

BIBLIOGRAPHIE

MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, La Découverte.

MONJARDET (D.), 1996, « Professionnalisme et médiation de l'action policière », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Les partages de la sécurité », n° 33, p. 21-50.

MUCCHIELLI (L.), 2001, *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, La Découverte.

NEWMAN (O.), 1973, « Defensible space: People and Design in the Violent City », *Crime Prevention through Urban Design*, London, Architectural Press.

OCQUETEAU (F.), 1997, « Les défis de la sécurité privée : protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui », L'harmattan, collec. *Déviance et société*, Paris.

OCQUETEAU (F.), 1998, « La sécurité privée en France : état des lieux et questions pour l'avenir », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Les partages de la sécurité », n° 33, p. 105-127.

PETAUX (J.), 1994, « L'école des maires : les associations d'élus locaux », *Politix*, n° 28, p. 49-63.

ROBERT (Ph.), 1999, *Le citoyen, le crime et l'État*, Librairie Droz, Genève, Paris.

ROUBIEU (O.), 1994, « Le modèle du manager. L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, n° 28, p. 35-48.

SIMULA (P.), 1999, « Offre de sécurité et forces publiques régaliennes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Un débat raisonné? », n° 37, p. 135-159.

THOENIG (J.-C.), 1995, « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et management public*, Vol. 13 (3).

THOENIG (J.-C.), 1994, « Savoir savant gestion locale », *Politix*, n° 28, p. 64-75.

WYVEKENS (A.), 2002, *Le partenariat dans la prévention de la criminalité, Réflexions sur la composition du partenariat à partir de quelques exemples européens*, Comité d'experts sur le partenariat dans la prévention de la criminalité (PC-PA) du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), Conseil de l'Europe.



NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

Patrick Weil
*Qu'est-ce qu'un Français ?
Histoire de la nationalité française
depuis la Révolution*
Paris, Grasset, 2002, 401 p.
(dont 102 p. de notes et annexes)

Être français aujourd'hui, c'est avoir reçu ou recevoir cette qualité soit par la loi du sol, soit par la loi du sang, soit par le mariage, soit par la résidence ou par bien d'autres techniques inventées par le « droit de la nationalité », telles celle de la possession d'État pour les Alsaciens-Lorrains par exemple (avoir une apparence de lien les unissant à l'État français)... Un juriste prussien naturalisé en Amérique se demandait dès 1872 par quel mystère les Français étaient le seul peuple capable de convertir des peuples conquis, ceux-ci ne bénéficiant pas vraiment de la reconnaissance de la France alors qu'ils parlaient avec admiration en son nom, ce à quoi étaient apparemment incapables de parvenir les Allemands, les Anglais ou les Américains...

Le présent ouvrage essaie de répondre à ce mystère dans une conjoncture pour

l'instant pacifiée, ce qui rend l'exercice salutaire puisqu'il permet une méditation à tête reposée. Il retrace minutieusement les soubresauts historiques de cette notion de nationalité, et des modalités de son acquisition, affaire qui ne fut pas de tout repos et pour laquelle il n'y a aucune raison de penser qu'elle appartienne définitivement au passé, bien au contraire.

Trois des étapes historiques les plus importantes du droit de la nationalité depuis deux siècles y sont inventoriées, à travers un examen minutieux de l'élaboration, de la promulgation et des effets produits par les multiples lois qui eurent successivement pour vocation d'élargir ou de restreindre le champ des bénéficiaires.

L'ouvrage montre comment le code civil de 1804¹ émancipe la question de la vision révolutionnaire de la décennie précédente qui prétendait enchâsser la nationalité dans la notion de citoyenneté (la nation est alors assimilée à une famille, tandis que le droit du sol est rejeté comme le symbole de l'allégeance féodale). La vision de Tronchet a fini par triompher de celle de Bonaparte et la nationalité, tout comme le nom de

197

•••• (1) Et non de 1803, comme il est répété par erreur à maintes occasions, mais l'erreur est pardonnable puisque l'auteur ne s'intéresse qu'à la partie du code relative à la nationalité fonctionnant déjà avant la promulgation du code entier, le code civil devient code Napoléon en 1807.

famille, prennent leur autonomie juridique en se définissant indépendamment de la citoyenneté. La nationalité devient un droit de la personne transmissible par filiation. Cette conception non ethnique du *jus sanguinis* va dominer tout le XIX^e siècle et le droit de la nationalité du code civil français conquérir une très grande partie de l'Europe continentale. Concrètement, l'homme perd la nationalité, non pas en transférant son domicile à l'étranger, mais uniquement par le biais d'un acte volontaire par lequel il exprime son désir d'adopter une autre nationalité. Et cela, à la différence d'une tradition britannique féodale basée sur un autre système essaimant dans les diverses colonies du Royaume-Uni, le *jus familiae* jouant plutôt la nation contre l'État.

À la fin du XIX^e siècle, par le biais notamment d'une loi de 1889, à une époque où la France est devenue pays d'immigration, l'approche « familiale » antérieure de la nationalité cède le pas à une approche sociologique très différente fondant un nouveau droit, le *jus soli*. Nouveau, il l'est par rapport à la conception de 1789, car il n'est plus fondé sur l'allégeance mais sur la *socialisation (éducation)* de l'immigré naturalisé. À propos des effets de cette loi, il est possible d'évoquer un *double jus soli* pour l'enfant né en France d'un parent étranger déjà né en France qui se trouve irrévocablement considéré comme français à sa naissance même. Si ses parents ne sont pas nés eux-mêmes en France, il devient français à sa majorité quand la socialisation a fait son œuvre. Cette conception de la nationalité va dominer tout le XX^e siècle et ne sera jamais réellement remise en cause, car elle a eu de nombreuses utilités : elle a notamment servi d'instrument de politique démographique après la première guerre mondiale, période qui connaît une grave

crise de dépopulation. Aucune autre loi que celle de 1927 qui renforce celle de 1889, ne sera allée aussi loin dans les processus de facilitation d'acquisition de la nationalité française pour les enfants d'immigrés et des immigrés eux-mêmes, en dépit de la montée des options racistes à cette époque-là. Patrick Weil montre bien comment ce courant qui apparaît dès les années 1920, porté par des experts, hommes politiques, par certains ministères ou par telle ou telle institution revendiquant la prise en charge de la politique de la nationalité, tenta de fonder la sélection à l'entrée dans la nationalité sur une origine nationale, ethnique, religieuse ou raciale des candidats. Il explique même comment la force de cette idéologie qui essaya de se parer des plumes de la science va perdurer jusqu'à la fin des années quatre-vingt, quand on la verra réapparaître cristallisée dans l'affaire du foulard islamique et jusque dans les propositions de Giscard d'Estaing prônant ouvertement en 1991 la fin du *jus soli* au profit d'un retour au *jus sanguinis*. Or, cette idéologie n'est jamais réellement parvenue à s'imposer dans les faits de façon significative. Au moins, faut-il soigneusement différencier les options *racistes* des options *raciales*. La première plaçait « l'origine ethnique » au-dessus de tout autre critère, tandis que la seconde considérait comme un élément de sélection des candidats à la naturalisation parmi d'autres. On voit bien comment les politiques de la nationalité furent le théâtre d'âpres compétitions entre ces diverses options. De ce point de vue, l'ouvrage représente un remarquable travail de sociologie administrative. À l'exception du régime de Vichy où triompha *de facto* dans l'appareil d'État une conception de la nationalité ouvertement raciste qui supplanta les conceptions de « l'individualisme restrictionniste »² de fonctionnaires du

•••• (2) Cf. p. 133 et suivantes.

ministère de la Justice³, la conception égalitaire et républicaine du *jus soli* réussit toujours à triompher des options racistes ou racialistes tout au long du XX^e siècle. Hommage est rendu à des figures un peu oubliées de ces juristes pour qui l'égalité républicaine dans la mise en œuvre concrète des politiques de la nationalité ne fut pas un vain mot⁴.

La période qu'ouvrent les IV^e et V^e Républiques, une histoire plus connue, est marquée par une vingtaine d'années de libéralisme, puis, de 1974 à 1984, par le besoin de stabiliser un statut pour les immigrés nord-africains; enfin, au terme des Trente Glorieuses, on voit s'opérer des bégaiements au sujet du sort de la «deuxième génération» de l'immigration maghrébine. La dernière législation de 1993 débouche, on s'en souvient, sur un compromis espérons-le durable: la réaffirmation du principe de 1889 d'égalité d'accès à la nationalité française, désormais matiné d'une nouvelle exigence au sujet de l'autonomie de la volonté des jeunes concernés afin qu'ils n'aient pas le sentiment d'être devenus des «français malgré eux».

Cette histoire n'aurait toutefois pas été complète si elle n'avait permis de torpiller une croyance de sens commun et de rappeler de dramatiques zones d'ombre dans le tableau. D'une part, la persistance de ce préjugé français à la peau dure opposant un obscurantiste *jus sanguinis* de conception

ethnique outre Rhin à un généreux *jus soli* non ethnique français. D'autre part, à quel prix fut payée cette prétendue générosité.

P. Weil montre que la propagande de Renan sur l'anormalité de l'Allemagne devenue une nation raciale après avoir annexé l'Alsace n'a pu reposer sur son adoption du *jus sanguinis* en 1842. Si cela avait été le cas, l'école historique allemande aurait dû faire triompher ses vues lors de l'adoption de la première loi prussienne sur l'acquisition de la nationalité. Or il n'en fut rien, c'est au contraire la conception française qui triompha, le droit de la nation vu comme une famille et non point le droit du sol considéré comme symbole d'allégeance féodale. La divergence des orientations franco-allemandes s'expliquera bien plus à la fin du XIX^e siècle par le fait que l'Allemagne, à la différence de la France, était devenue un pays d'émigration. Et s'il fallut attendre officiellement l'année 2000 pour qu'il en aille autrement, il est certain que l'Allemagne aurait pu s'engager plus tôt dans cette voie dans la mesure où, dans les années soixante, elle était redevenue un pays d'immigration. Mais il ne lui était pas encore politiquement possible de rétablir le *jus soli* tant que la réunification ne s'était pas produite.

Le revers français de la médaille consista, quant à lui, à s'accommoder au cours des deux siècles de massives inégalités statutaires dont souffrirent trois catégories de personnes.

••• (3) Comme quoi, dans les périodes troublées, le conservatisme des juristes dans les ministères techniques attachés à d'anciens principes peut être précisément lu rétrospectivement comme un foyer de «progrès» face aux pratiques «régressives» liées à l'aventurisme dévoyé des Commissariat aux questions juives, ministère de l'Intérieur, Conseil d'État, ministère des Affaires Étrangères, ou autres. Un apport substantiel du travail de P. Weil est de bien montrer comment les fonctionnaires du Sceau réussirent à limiter les dégâts au sujet de la mise en œuvre des nouvelles règles, même s'ils ne parvinrent certes pas à imposer leur conception traditionnelle d'acquisition ou de perte de la nationalité à l'administration de Vichy face à la pression des autorités occupantes exaspérées par le respect des formes procédurales de (non) délivrance de la nationalité.

(4) Par exemple, Charles Lambert ou André Honnorat dans les années 1930, René Cassin ou François Marion en Alger en 1943, P-H Teitgen en 1945, à une époque où De Gaulle lui-même était loin d'être insensible aux propositions du Haut Comité consultatif de la population et de la famille intoxiqué par les idées délirantes du pseudo «expert» qu'était Georges Mauco. Ce Georges Mauco dont l'échelle scientifique des races facilement ou difficilement assimilables, voire inassimilables, pouvait varier sous la III^e à la IV^e République en passant par Vichy, de manière très élastique selon les intérêts politiques du moment.

Les femmes perdaient automatiquement la nationalité française dès lors qu'elles convoquaient avec un étranger. Il faudra attendre 1927 pour faire cesser formellement cette injustice par rapport à l'homme (du fait de l'heureuse conjonction des populationnistes et des féministes) et plus sûrement l'année 1973 pour que le mot de Jean Foyer, – la verrue à brûler dans le code de la nationalité – consacre définitivement l'égalité formelle et toutes les conséquences qui en découlent.

Les descendants des « indigènes musulmans d'Algérie » que la loi de 1889 maintint jusqu'à la décolonisation, dans un statut de déclassés quant à l'acquisition de la nationalité française. Le *lobby* colonial à la Chambre réussit en effet à faire perdurer l'influence du code de l'indigénat, ce qui leur rendit excessivement difficile l'acquisition de la nationalité, tandis que les députés du Nord et des départements frontaliers réclamaient le *jus soli* pour imposer aux enfants d'autres immigrés l'égalité devant les devoirs militaires.

En dehors de l'arme de la déchéance de la nationalité, aujourd'hui tombée en désuétude, on sut par ailleurs imposer de tout temps, pour les naturalisés, des restrictions significatives à la jouissance de leurs droits politiques et économiques pour protéger des intérêts professionnels catégoriels. N'en citons qu'un exemple : en 1934, à une époque où les avocats des droits de l'homme n'existaient plus ou pas encore, la corporation du barreau se protégea de l'afflux des réfugiés juifs d'Allemagne et d'Autriche en faisant étendre l'interdiction de l'exercice de la fonction publique à leurs nouveaux concitoyens. Se protégeant d'une menace professionnelle, elle participait, ce faisant, à un processus constant visant à discriminer les « naturalisés professionnellement qualifiés ». Dès qu'une immigration d'élite

menaçait des intérêts établis, on n'avait pas de scrupule à entacher les principes généraux du code de la nationalité d'exceptions nombreuses. De même les gouvernants français ne furent-ils jamais très tourmentés d'attirer vers eux les immigrés d'en bas, pour accomplir des tâches dont les Français d'en haut ne voulaient pas.

Une si longue histoire est-elle achevée?... Bien évidemment non. Si la France a su mobiliser depuis deux siècles à tout instant tout l'arsenal juridique à sa disposition et en même temps continuer d'apparaître comme l'un des pays le plus libéral en matière d'acquisition de la nationalité, on voit assez mal comment elle pourrait encore donner des leçons au monde dans la gestion de ses politiques migratoires à la lumière de cet ouvrage.

Tout au plus formulera-t-on alors le vœu que le génie français de la naturalisation non ethnique imprime encore longtemps sa marque dans l'imaginaire. Et qu'il inspire une nouvelle phase de l'histoire en apportant sa pierre à l'édification d'un *jus soli* européen encore à inventer avec ses partenaires.

■ Frédéric OCQUETEAU

CNRS – CERSA

Pascal Froissart

La rumeur. Histoire et fantasmes

Paris, Belin, coll. « Débats », 2002, 279 p.

La rumeur est un phénomène familier, médiatisé, analysé, toujours actuel et bien connu, en apparence. Mais ce phénomène devient plus incertain quand on s'attache aux études qui lui ont été consacrées. Comme s'il y avait un fossé entre l'objet et sa conceptualisation. Dans cet ouvrage d'épistémologie, Pascal Froissart propose un renouvellement complet de la recherche sur la rumeur, ainsi qu'une rupture avec les

manières de la penser qui se sont institutionnalisées chez les chercheurs. On ne trouve donc dans son livre ni un catalogue des rumeurs du moment, ni leurs tentatives d'analyse, mais plutôt un panorama des théories qui ont tenté d'aborder le problème protéiforme des rumeurs, le desservant parfois plus qu'elles ne l'éclairaient.

P. Froissart critique les approches et les manières de faire des spécialistes de la rumeur. Ces derniers en effet plaquent à l'excès l'étiquette rumeur à des phénomènes qui n'en relèvent pas immédiatement. Et ils sous-estiment la part de construction de l'objet qu'ils étudient. Ils se chargent de démêler le vrai du faux, sans se demander si la science a les moyens de le faire. Ils surévaluent la capacité des rumeurs à véhiculer un message valant pour tout le corps social et surinterprètent ensuite ce message. Enfin, ils versent dans le fantasme du contrôle en prétendant utiliser la rumeur comme une arme ou en désamorcer les effets présumés. Pour qualifier tous ces écueils, P. Froissart forge un certain nombre de néologismes dont on peut repartir.

Le *rumorisme* est la volonté des chercheurs de croire en l'existence de la rumeur, et même d'« *un métaphénomène appelé rumeur qui résumerait à lui tout seul toutes les caractéristiques de la renommée, de la réputation, du bruit, de la nouvelle, de l'information, de la vérité et du mensonge* », (p. 33). Le discours rumoriste oublie d'interroger la validité du concept de rumeur, et construit cette dernière artificiellement comme objet et comme donné. Pour P. Froissart, cela a comme premier effet une inflation de la qualification de rumeur. Le « diagnostic » rumeur est ainsi porté sur des récits qui n'en ont que l'apparence. À ce compte, écrit-il ironiquement, empruntant à Greimas, une recette de

cuisine pourrait être qualifiée de rumeur car elle en possède nombre d'attributs : elle peut produire des effets réels, elle n'a pas d'auteur, elle se diffuse en masse, est toujours actuelle et est un véritable petit scénario.

La fragilité de l'approche rumoriste est très visible quand on aborde ce que P. Froissart nomme le « *piège de la définition* » (p. 33) : le fait qu'il y ait autant de définitions que de chercheurs, et parfois des visions contradictoires chez un même auteur. Cette hétérogénéité des définitions tient à l'hétérogénéité des approches, c'est-à-dire au fait que la rumeur soit investie par différents champs disciplinaires. P. Froissart le regrette, écrivant que « *décidément, cela ne facilite pas l'avancée positive de la recherche* », (p. 42).

Mais c'est là une position étonnante. Quelle recherche n'avance pas ? Uniquement une méta-recherche qui voudrait subsumer toutes les analyses de la rumeur sous une seule. Ce qui est illusoire. En réalité la recherche avance à son rythme dans chacune des disciplines, et, contrairement à ce que pense P. Froissart, cela a l'immense avantage de fournir aux chercheurs des sources nombreuses et éclatées. Un luxe rare pour d'autres objets.

Dernier avatar du rumorisme, la sous-estimation du pouvoir des médias dans la création et la propagation des rumeurs. Revenant sur l'enquête classique réalisée à la fin des années soixante par l'équipe du sociologue Edgar Morin, sur une rumeur de disparitions de jeunes filles dans des cabines d'essayage à Orléans¹, P. Froissart rappelle que les chercheurs affirment avoir retrouvé des histoires similaires dans des journaux parus peu de temps avant. Ils persistent pourtant à penser que la rumeur d'Orléans est une « *rumeur à l'état pur* », sans faits tangibles et se développant loin de la presse.

•••• (1) MORIN (E.), 1969, *La rumeur d'Orléans*, Paris, Seuil.

«Il semble bien qu'on assiste là à un "vouloir-croire", un rumorisme plus fort que toutes les évidences: on veut croire en une rumeur "publique", même si tout montre que le récit est largement diffusé avant et après l'explosion de l'affaire dans la sphère publique», peut justement conclure P. Froissart (p. 96).

Il n'est désormais plus possible d'étudier le phénomène rumorale comme une «*entité communicationnelle autonome*» (p. 105), car notre société est plus que jamais sous l'emprise des médias. En réalité, rumeurs et médias se nourrissent l'un l'autre. Non seulement les médias créent des rumeurs mais ils en diffusent. Ils y sont même condamnés. Patrick Charaudeau a ainsi pu montrer que la rumeur «*médiatique*» s'inscrit dans une volonté des médias de briser le continuum des routines et des normes, et sert à capter l'auditoire le plus large possible en permanence².

Scientifiquement, il faut alors prendre acte que dès lors qu'une rumeur a été médiatisée, on ne peut plus la qualifier de populaire ou de spontanée, quand bien même elle resurgirait des années après. Médiatisée, elle a rejoint le grand stock des récits et arguments où chacun puise sa parole.

Sous le vocable de *rumorographie*, P. Froissart dénonce l'attrait des chercheurs pour l'exactitude, et leur souci du vrai. Quant à l'étude des rumeurs, cela induit l'idée qu'il y a une vérité scientifique capable de s'opposer quasiment terme à terme à l'imaginaire des rumeurs. Les spécialistes sont ainsi sommés de dire «*le vrai*» quand la rumeur émerge. Or une telle posture est dangereuse pour la science elle-même car elle n'est pas absolue. Au contraire, la déconstruction du savoir

scientifique montre qu'il s'est constitué progressivement, errant parfois, et que dans nombre de domaines il reste très approximatif. «*La vérité ne se décrète pas, elle se construit à petits coups de pinceau historique*», poursuit P. Froissart (p. 143).

Pour autant, faudra-t-il renoncer à chercher le vrai? Pour Pascal Engel, la démarche idéale est d'intégrer l'erreur dans la conception du savoir scientifique. Sous cet aspect, il faut s'éloigner du scepticisme qui nie la possibilité d'atteindre le vrai et donc donne à l'erreur le même statut qu'à la vérité, tout comme du relativisme qui en posant que deux énoncés contradictoires peuvent être également vrais ramène toute chose à une question de perspective et abolit l'idée même d'erreur. «*L'intégration de l'incertitude (...), et de l'erreur au sein de la connaissance objective n'implique pas que l'on doive renoncer à une conception idéale de la rationalité*», écrit-il ainsi³.

Pour P. Froissart, les «*rumorologues*» qui tranchent entre le vrai et le faux sont «*en train de constituer, à côté (...) du champ scientifique, un champ rumoro-journalistique où la réalité se décrète, où l'information prime sur la "rumeur", où l'information est synonyme de réalité, où la rumeur est équivalente à l'illusion*», (p. 148). Cette inquiétude légitime de P. Froissart quant à la posture que doivent adopter les scientifiques appelle une remarque ayant trait au champ médiatique. Dans nos sociétés où le travail est excessivement divisé, le besoin d'exactitude se nourrit de la crainte de l'incertitude. Et cette crainte est d'autant plus forte que l'information est systématiquement médiatisée, c'est-à-dire reposant sur un postulat de confiance envers ceux qui en ont le

♦♦♦ (2) CHARAUDEAU (P.), 2000, «*L'événement dans le contrat médiatique*», *Dossiers de l'Audiovisuel*, «*La télévision et l'événement*», n° 91, mai-juin, p. 51.

(3) ENGEL (P.), 2000, «*La tragi-comédie des erreurs*», *Le Temps des savoirs*, «*L'Erreur*», n° 2, octobre, p. 15.

monopole de la distribution, et sur lesquels pèse la charge de la vérification, que n'a plus les moyens de faire celui qui reçoit l'information. C'est à partir de cette information médiatisée que se forment les représentations qui président à l'action et à la décision. C'est aussi là que s'élabore la relation à l'autre, nouvelle fonction d'une information qui fait plus que délivrer des faits, et tend à se substituer à l'espace de discussion tout entier⁴. Dès l'instant où c'est l'incertitude qui est postulée, elle paralyse l'action et fragilise les rapports entre citoyens et médias, et entre individus. C'est précisément dans la conscience de cette incertitude, dans l'écart devenu insupportable entre les faits réellement advenus et leur relation par les journalistes, que s'est développée la critique contemporaine des médias, celle de P. Bourdieu par exemple, qui porte moins sur ce qui est dit que sur ce qui n'est pas dit ou est mal dit, sur les mensonges par omission, pour des raisons professionnelles ou idéologiques, qui font naître un doute sur la véracité de ce qui est connu via les médias. Si la vérité est recherchée alors, ce n'est donc pas pour elle-même, chacun ayant bien conscience de sa contingence, mais comme cadre préalable à l'interaction et à la décision. Le désir « d'exactitude » n'est donc pas le seul fait des médias et des rumorologues, il est un mouvement de la société tout entière, que la crainte du mensonge ou de l'erreur peut ébranler.

Après sa dénonciation de la prétention des chercheurs à dire le vrai, P. Froissart avoue sa perplexité devant leur capacité à être dans la *rumorancie*, c'est-à-dire à interpréter les rumeurs et à en dégager un sens. Il critique le présupposé qui ferait de la rumeur le

moyen qu'aurait trouvé la société ou le corps social de délivrer collectivement, et sous une forme symbolique, des messages cachés ou des peurs. « *La rumeur comme symptôme, dont il suffirait de décoder les périodes étiologiques pour en vidanger l'essence, est une vue de l'esprit que ne soutient aucune étude empirique* », écrit-il ainsi (p. 184). Et il critique le pouvoir que se sont arrogé les spécialistes de « traduire » la rumeur et de décider seuls où s'arrête la traduction.

Bien souvent, en effet, les spécialistes recourent à une piètre vulgate psychanalytique pour expliquer les rumeurs, quand bien même ils ne seraient pas du tout psychanalystes. P. Froissart donne plusieurs exemples croustillants où la surinterprétation transforme le grignotage équivoque d'un chien en peur de la castration, tandis que l'équipe d'E. Morin décode la piqure d'une seringue en un acte sexuel.

Si ces illustrations sont risibles, elles ne doivent pas pour autant nous engager dans l'abandon définitif de l'interprétation. D'une part, parce que les interprétations successives d'une même rumeur au fil du temps permettent de faire ce que Thomas Kuhn appelait le « *compte rendu historique de l'activité de recherche elle-même* »⁵, et que ces interprétations livrent autant d'informations au sociologue que les rumeurs qu'elles analysent. D'autre part, parce que, comme le rappelle Tzvetan Todorov, le monde de la science est borné par un seuil inférieur, le faux ou l'erreur, « *mais il n'existe pas, symétrique, à l'autre bout, un seuil supérieur, où les meilleures interprétations accèderaient au statut de vérité* ». L'interprétation ne prétend donc pas dire le vrai, il n'est même pas sûr qu'elle veuille s'en approcher. Son ambition est d'être

•••• (4) WOLTON (D.), 1991, « Les contradictions de l'espace public médiatisé », *Hermès*, « Espaces publics, traditions et communautés », n° 10.

(5) KUHN (T.), 1997, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », [1962], p. 17.

«seulement plus ou moins “profonde”»⁶. Le sociologue ne saurait tourner le dos à l'interprétation pour être seulement dans l'enregistrement pieux des propos du locuteur. À charge pour lui d'intégrer que l'interprétation est davantage une hypothèse qu'une sentence définitive.

La dernière partie, très convaincante, de l'ouvrage porte sur la *rumorocratie*, c'est-à-dire sur une volonté de contrôler les rumeurs, qui s'appuie sur de nombreux préjugés qu'il convient de dénoncer. Ce fantasme du contrôle repose sur une lecture extensive de l'analogie organiciste de la société, où les rumeurs seraient une maladie du corps social qu'il conviendrait de soigner ou d'expulser. Alors même que les rumeurs sont consubstantielles aux rapports sociaux, et n'impliquent pas des effets néfastes ou un contenu négatif.

P. Froissart réfute l'idée communément admise, et qui témoigne d'un certain mépris social de la part des chercheurs, que la rumeur serait exclusivement l'affaire des classes populaires, et qu'elle épargnerait les élites. En réalité, certaines études, plutôt anciennes, montrent que le public des rumeurs se recrute équitablement dans toutes les strates. Pour P. Froissart, il semble plutôt que le public soit sélectionné par le thème traité dans le récit (p. 229). La rumeur des additifs alimentaires – un tract qui mettait en garde contre des produits prétendument nocifs – a non seulement été répercutée par des médecins convaincus de sa véracité, mais elle s'est deux fois plus répandue chez les cadres supérieurs et les professions libérales que chez les ouvriers et les agriculteurs (p. 230).

P. Froissart rappelle enfin la volonté, gouvernementale et militaire pendant les guerres notamment, de créer des «cliniques de la rumeur» qui auraient pour mission de traquer et de contrecarrer les rumeurs,

c'est-à-dire de les contrôler et de s'en servir comme un «*magnifique outil de contrôle social*» (p. 236). Sa réflexion peut se prolonger pour les temps de paix, avec le concept fourre-tout de «gouvernance» et le fantasme de gestion locale de tout ce qui se dit. Gouverner la ville, gouverner le lieu, serait maintenant aussi gouverner les rumeurs. Contrôler cet espace informel qui échappe à l'emprise du pouvoir et se développe loin ou hors des canaux habituels. Avec deux grandes craintes, celle d'une rumeur galopante qui embraserait une ville, et celle de la rumeur politique qui peut ruiner une réputation ou faire perdre des élections. D'où l'ambition de certains de pouvoir encadrer ce phénomène, afin qu'il ne produise pas d'effets terribles. Fantasme de puissance, hélas pour eux, car non seulement la rumeur reste incontrôlable, mais elle ne saurait être regardée comme mécanisme causal d'événements urbains, qui, bien souvent, ne lui doivent rien.

Au terme de la lecture, l'étude de la rumeur connaît les voies qu'elle ne doit pas emprunter, mais ignore celles qu'il lui faudrait suivre, car P. Froissart ne propose pas de nouvelle définition de la rumeur, ni d'approche scientifique globale permettant de l'appréhender. À trop déconstruire la recherche sur cet objet, il finit par suggérer que le phénomène n'existerait que dans l'investissement scientifique qui l'entoure. Faute d'un positionnement clair sur ces points, il donne le sentiment de se pencher sur une rumeur en bien mauvaise santé, alors que ce sont les théories autour d'elle qui font symptôme.

Mais ce livre, qui fait suite à de nombreuses publications de l'auteur sur le sujet, et qui est écrit dans un style alerte et drôle, ouvre des pistes de réflexion qui vont au-delà du seul phénomène des rumeurs, et invite à penser systématiquement, et au

••• (6) TODOROV (T.), 1982-1983, «Éloquence, morale et vérité», *Le genre humain*, «Les manipulations», n° 6, Hiver, p. 40.

présent et historiquement, la façon dont un objet est construit puis étudié en sciences sociales. Riche de questionnements et de critiques, il offre la respiration théorique qui manquait à la recherche sur les rumeurs en France.

Dans la dernière partie de sa démonstration, rapportant la rumeur parfaitement horrible du « fou au crochet » qui manque de tuer un jeune couple isolé, P. Froissart regrette que les analystes n'aient pas été plus sensibles à sa dramaturgie. Et c'est bien là le problème de nombreuses analyses des rumeurs, même celle de P. Froissart : à trop s'intéresser à leur « environnement », on manque irrémédiablement leur *contenu*. Or c'est souvent son aspect fascinant et spectaculaire qui motive les recherches. Il est dommage qu'il demeure trop souvent impensé.

■ Emmanuel Taïeb

CRPS-Université Paris I

Michaël Prazan

Les fanatiques.

Histoire de l'Armée rouge japonaise

Paris, Seuil, 2002, 295 p.

Le *Sekigun* ou Armée rouge japonaise est probablement le mouvement terroriste d'extrême gauche le plus mystérieux aux yeux du lecteur français. La vague des années de plomb (la décennie 1970) est marquée de l'empreinte de la Fraction armée rouge en Allemagne ou des Brigades rouges en Italie, figures historiques du « gauchisme militarisé », luttant par la voie des armes contre « l'impérialisme américain » ou la stagnation d'un système politique local déconsidéré par des élites compromises sous la période totalitaire. Michaël Prazan, journaliste spécialisé sur le Japon, vient donc très opportunément rappeler la place centrale que tiendra pendant toute cette

période le *Sekigun*, véritable clone nippon des extrémistes rouges européens.

Pourvu d'une bonne connaissance de la réalité sociale japonaise, l'auteur nous invite à la découverte de ce mouvement, né dans le désordre étudiant de 1968, pour des motifs originellement fort éloignés des préoccupations politiques généreuses qui seront affichées quelques années plus tard (soutien aux peuples colonisés, lutte contre la guerre du Vietnam). Il s'agissait de protester contre la corruption atavique des instances dirigeantes de l'université de Nichidai, compensée par une hausse massive des droits d'inscription. La lutte étudiante évolue dans un second temps en réaction contre la guerre du Vietnam et l'utilisation stratégique de l'archipel nippon par les forces américaines (c'est du Japon que provient le *Napalm* utilisé par les GI's pour bombarder les troupes *Vietminh*). Ce refus d'une « coresponsabilité dans la guerre » associé à l'affirmation grandissante d'un individualisme contraire à la culture politique japonaise sera, on le devine, le socle originnaire du *Sekigun*.

Sans que les raisons et modalités du passage concret à la lutte armée soient réellement explicitées, l'auteur nous transporte vers la première grande action de l'Armée rouge japonaise, le 31 mars 1970, lorsqu'un commando détourne un avion de la *Japan Airlines* vers la Corée du Nord. Dans l'archipel, suite à la répression qui clôt cette action d'éclat, le mouvement se divise. Deux *leaders*, Tsuneo Mori et Yoko Nagata, fondent « l'armée rouge unifiée » (ARJ-U) alors que l'Armée rouge japonaise (ARJ), sous la direction d'une jeune femme, Fusako Shigenobu, émigre vers le Liban pour rejoindre la cause palestinienne du Front populaire de libération de la Palestine (FPLP). Dans un long passage passionnant et effrayant, M. Prazan présente la dérive

meurtrière de «l'armée rouge unifiée» qui semble offrir au livre son intitulé. Enfermés dans des chalets de montagne aux abords de Nagano, les militants de la «cause prolétarienne» opèrent en leur sein une série de purges destinées à mesurer le degré de rigueur idéologique de chacun. Dans une scénographie macabre, servant aussi les ambitions de pouvoir de ses chefs, ce sont quatorze membres de l'organisation qui sont exécutés de façon barbare, avant que la police n'intervienne. La révélation publique de l'horreur de la «purge des chalets de montagne» va discréditer durablement le *Sekigun*.

Conséquence directe de cette séance criminelle, la branche libanaise de l'ARJ va penser l'attentat de l'aéroport de Lod Tel-Aviv, présenté comme un acte véritablement révolutionnaire, anti-sionniste et destiné à appuyer la cause palestinienne. L'objectif est de laver la honte des règlements de compte assassins et sectaires de Nagano. Prazan montre efficacement ici que les logiques du terrorisme peuvent également se comprendre par des effets de correction interne, aux sinistres conséquences. Avec vingt-six victimes civiles, l'attentat suicide de Lod, qui inaugure l'âge des martyrs et celui du terrorisme transnational, a comme ambition de signer la crédibilité terroriste du *Sekigun* et fonde sa chef présumée, Shigenobu, en grande prêtresse de l'internationalisme prolétarien. La répercussion de l'attentat est telle qu'il force au silence le *Sekigun*, réfugié dans les camps du FPLP. En dépit de quelques autres actions destinées à lier le mouvement japonais au destin palestinien, l'écart est croissant entre un Georges Habbache plus nationaliste que révolutionnaire et l'ARJ, soucieuse d'instrumentaliser la cause palestinienne à des fins révolutionnaires. Autres fins, autre soutien. C'est Carlos qui va servir de Pygmalion au *Sekigun*, participant à la

prise d'otages de l'ambassade de France de La Haye avant de commettre l'attentat du Drugstore Saint-Germain en soutien aux négociations entreprises par l'ARJ avec les autorités nationales néerlandaises.

M. Prazan nous relate ensuite longuement les diverses opérations, souvent peu retentissantes, d'une ARJ en quête de soutien et de publicité, de plus en plus déconnectée des causes qui étaient les siennes. Le destin du *Sekigun* s'essouffle en même temps que le livre qui semble, depuis l'attentat de Lod, chercher l'attention du lecteur, jusqu'à relater des opérations terroristes non élucidées dont l'ARJ «aurait pu» être l'auteur (attentat contre le vol 858 de la Corean Airlines) ou tout au moins un des acteurs phares (la prise d'otages de l'ambassade du Japon par le mouvement *Tupac Amaru* au Pérou). Le choix d'un récit chronologique fidèle dessert au bout d'un temps l'ambition didactique de l'auteur. Arrivé au quatrième chapitre du livre qui clôt l'opération de Lod, le lecteur s'apprête à poursuivre le récit souvent romanesque – et décrit en ces termes – d'un mouvement fantôme, de moins en moins actif, semblant très marginalisé, en quête désespérée de soutien, dont la disparition paraît inévitable. On se demandera alors pourquoi M. Prazan s'attache à être aussi minutieux pour décrire cette très lente évolution vers le néant alors même que la première partie de son ouvrage, la plus passionnante, nous a parfois laissé sur une douloureuse impression d'inachevé, faute de développements.

Inachèvement qui porte essentiellement sur la genèse du *Sekigun*. Si la chronologie historique rappelle le contexte social et économique de l'apparition du mouvement d'extrême gauche, les explications du passage de certains de la lutte politique à la lutte armée sont éparées. Est fait référence (p. 80) au passé fasciste du Japon impérial ou à la structure politique claniste du Japon

contemporain, incapable d'offrir une alternative crédible ou d'autoriser l'expression d'un individualisme culturellement renié. Mais les références sont trop claires pour permettre une analyse de fond. D'autres écrits sur le terrorisme s'étaient déjà attachés à soulever le lien étroit entre la compromission (nazie et fasciste) des élites et le passage au gauchisme armé de la génération suivante (Furet, Raynaud et Liniers, 1985, *Terrorisme et démocratie*, Paris, Fayard). Le Japon, comme l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne, n'échappe pas à cette loi d'airain que l'auteur évoque trop rapidement. Le passé colonial du pays, source d'une honte collective à racheter, est de la même façon trop vite évoqué, comme le sera le soutien sans faille du gouvernement à la politique américaine, jugée trop impérialiste par la jeunesse occidentale et nipponne. C'est finalement toute l'émergence d'un nouveau référentiel de lutte qui est beaucoup trop rapidement contée; comme le sont également les sources doctrinales du mouvement dont les analystes du terrorisme savent à quel point elles influent sur le niveau de violence et le type d'action armée qui alimentent le combat révolutionnaire. L'absence d'utilisation et de compte rendu des sources intellectuelles du mouvement participe de cette désincarnation idéologique de la lutte de l'ARJ dont les excès sont dès lors difficilement compris par le lecteur profane.

On touche là à l'autre grande limite de l'ouvrage. L'épisode passionnant de la «purge des chalets de montagne» qui offre au livre son titre, reste un mystère morbide pour le lecteur peu au fait du fonctionnement psychique des petits groupes fortement idéologisés et totalement clos. Le récit de l'horreur est haletant mais aucune explication convaincante n'émerge. L'auteur s'efforce, à grands traits de psychologie personnelle, de rendre compte du massacre

par l'aversion de l'une des responsables du mouvement, présentée comme disgracieuse, pour les jolies femmes et certains hommes, elle qui avait été violée, dans sa jeunesse, par un cadre de l'organisation. Alors que l'autre *leader*, délaissé par un amour de passage aurait conservé «un ressentiment à l'égard des femmes» (p.32). S'il peut paraître utile d'utiliser une grille d'analyse psychologique pour comprendre certaines actions individuelles, l'auteur sous-estime assurément la logique de fonctionnement des groupes clos. En ne retenant comme boussole interprétative de cette fascinante plongée dans l'horreur que les marques de drames personnels, Prazan présente une interprétation très psychologisante du terrorisme constituant ces acteurs en profonds névrosés. C'est ici qu'une analyse psycho-sociologique sur «la pensée de groupe» (Irving Janis) ainsi que sur le poids de l'idéologie comme moteur de l'action (la logique de l'idée, disait Hannah Arendt) nous aurait paru déterminante pour comprendre l'indicible.

Si l'ouvrage de M. Prazan se lit avec facilité, à l'image d'une histoire romanesque oubliée, il pêche également par ce même usage d'un style souvent anecdotique. Le long récit du voyage américain d'un militant du *Sékigun* interpellé par un «CRS» américain (*sic!*) est à ce titre exemplaire de nombreuses longueurs littéraires inutiles. L'effet est contre-productif: à vouloir s'étendre sur l'inactivité de l'ARJ dans les années quatre-vingt-dix, l'auteur donne l'impression que son sujet – le terrorisme japonais d'extrême gauche – n'a pas lieu d'être. Le récit présenté en début de livre témoigne pourtant que les grandes démocraties sont toujours menacées de dérives fanatiques. M. Prazan le pense et propose en conclusion une dangereuse analyse comparée du terrorisme de l'ARJ et des actions du 11 septembre 2001 menées par Al Qaeda. Superposant «les mêmes causes» aboutissant selon lui

aux « mêmes effets », l'auteur revient à un rôle d'analyste plus que périlleux. Si l'on peut s'entendre sur le fait que l'ARJ a ouvert l'âge du terrorisme transnational que Ben Laden érige actuellement en arme politique, on sera plus réservé sur la similarité des « causes ». Le débat serait trop long. Précisons juste que l'anti-humanisme profond et revendiqué au nom d'une transcendance qui caractérise le terrorisme islamiste, décontextualisé et déterritorialisé, semble bien éloigné des présupposés idéologiques du *Sekigun*, inscrit dans un contexte territorial précis et mobilisant un cadre de référence qui pour être illibéral n'en reste pas moins, en théorie, à vocation humaniste.

■ Xavier CRETIEZ

Professeur de science politique
à l'Université Versailles Saint-Quentin

Thierry Colombié
Le Belge, emboucaner la planète
Paris, Stock, 2002, 432 p.

Ce livre « prend la forme inédite du roman policier d'investigation », tient à préciser l'éditeur en quatrième de couverture. L'ouvrage de Thierry Colombié constitue effectivement un produit original. L'auteur a fait le pari d'exploiter sous la forme d'un roman des éléments d'archives et des témoignages de première main recueillis à l'occasion d'un contrat de recherche portant sur l'analyse de la criminalité organisée française¹. Le lecteur, tout émoustillé, s'apprête à revêtir avec délectation sa tenue d'enquêteur de salon. En réalité, le moindre des mérites de cet ouvrage n'est pas de lui

démontrer qu'il s'agit là d'un métier à part entière...

Septembre 2000, Max Wander, dit *le Belge*, fiché au grand banditisme, est assassiné en plein Paris. Par qui, pourquoi ? Pour Cheker, double fictif de l'auteur², la réponse passe par la mise à plat des systèmes d'action propres à ce moment de la vie du Milieu, dont Max fut, si ce n'est un leader (la question est d'importance), du moins un animateur repéré, et c'est à quoi s'emploie avec détermination Thierry Colombié à travers une approche historique. Ce livre, qui a vocation à constituer le premier tome d'une saga qui en comportera deux, conduit ainsi le lecteur de 1956 à la fin des années soixante-dix – avec de nombreux *flash-back* permettant d'englober des dynamiques issues des années trente – traçant une multitude de portraits, relatant de nombreux « coups » d'une écriture nerveuse qui n'est pas sans rappeler le style quelque peu télégraphique des scripts cinématographiques.

Il y a plusieurs lectures possibles de ce récit, la plus ludique consistant très certainement dans une tentative de décryptage des surnoms et autres ellipses dont l'auteur fait un usage certes compréhensible mais pour le moins intensif... Par-delà celle-ci, qui nécessite tout de même un bon niveau d'initiation, nous nous contenterons d'en suggérer deux. Cette foulditude d'anecdotes finit en effet par faire système et pose ainsi quelques jalons de compréhension concernant l'univers de la criminalité organisée et, corollaire inévitable, invite à réfléchir sur les outils de contrôle de celle-ci.

C'est sur le premier registre bien sûr que le roman de Thierry Colombié est le plus

♦♦♦ (1) Cf. COLOMBIÉ (Th.), LALAM (N.), SHIRAY (M.), 2000, *Les acteurs du grand banditisme français au sein des économies souterraines liées au trafic de drogues : populations, organisations, pratiques, mécanismes de contrôle des marchés et gestion des espaces de trafics régionaux et transfrontaliers*, IHESI, novembre.

(2) L'ouvrage est agrémenté en annexe d'un index des personnages, au demeurant fort utile même si l'on doit déplorer quelques oublis, qui affuble celui-ci du seul qualificatif de « témoin ». Unique personnage relevant manifestement de la fiction dans ce récit, il fait office de guide d'initiation pour le lecteur qu'il accompagne par le biais d'interludes contemporains glissés tout au long de la narration chronologique de la vie du Belge.

prolix... et le plus passionnant. Voici donc un univers décrit dans toutes ses turpitudes clandestines et ses modes d'articulation avec la sphère légale, justifiant l'appellation de « Milieu » en ce que les hommes qui le composent « sont au milieu de toutes les affaires, au milieu de toutes les histoires de la ville³ et qu'ils sont persuadés que, sans eux, le monde ne pourrait pas tourner rond ». (page 37).

Ces hommes, Thierry Colombié nous les montre structurés en clans ethniques (les Corses, les Napolitains, les Siciliens, les gitans), en sous-groupes géographiques (les Cubains, les Toulonnais, les Lyonnais) ou familiaux (les oncles, les Zémour), en équipes rivales mais hiérarchisées sur le marché concurrentiel du « divertissement et de la protection » (définition en forme de devise attribuée à Lucky Luciano, page 102). Leur terrain d'opération est vaste, les « affaires » étant fort loin de se cantonner au marché local mais trahissant bien au contraire une précoce pratique transnationale du monde : le Liban, le Moyen-Orient, l'Afrique, l'Amérique latine, le Canada et bien sûr les États-Unis apparaissent ainsi à tour de rôle, faisant figure qui d'amont, qui d'aval plus ou moins stabilisé des circuits économiques exploités par les trafiquants – bien plus au demeurant que les voisins européens, à l'exception notable de l'Espagne alors franquiste. Les trafics, pratiqués de concert, sont multiples (proxénétisme, racket, escroqueries diverses, etc.) sans parler des actes de délinquance collatéraux (braquages, vols de voitures, kidnappings, etc.) et évoluent au cours de la période décrite (on voit ainsi monter en puissance les opérations liées à l'exploitation de machines à sous clandestines ou au secteur de la construction immobilière). Mais la grande affaire de la période décrite par

Thierry Colombié, c'est l'approvisionnement en héroïne des États-Unis, marché dont les capacités d'absorption semblent infinies et suscitant par là même toutes les convoitises, entendez toute la « savane de complots et de trahisons » de la « voyoucratie » (page 301). L'ensemble – équipes, trafics, circuits – est mouvant, articulé autour d'opportunités que les évolutions de la société légale contribuent à définir autant que l'appétit entrepreneurial des individus. Cette épopée est ainsi au premier chef l'histoire de succès et d'échecs d'individus et de groupes en lutte pour la conservation ou la subversion de la distribution des positions dominantes au sein d'un univers de l'ombre.

Mais l'intérêt de l'auteur va ailleurs, dans le dévoilement des points d'articulation entre cet univers de l'ombre et celui de la lumière, i.e. celui de la société des affaires légales et de l'Histoire. C'est en effet un enjeu structurel de la criminalité organisée que de penser son inscription dans le monde de la lumière, impératif économique certes (c'est alors toute la question devenue classique du « blanchiment », autrement dit de la mutation d'avoirs financiers illégalement acquis en revenus attribuables à une activité légale) mais plus largement organisationnel, s'agissant d'une activité condamnée à la mise en place de dispositifs de neutralisation des capacités de défense de la société légale. De ce point de vue, le roman met en avant le rôle central de quelques zones grises de la démocratie, agissant comme autant d'espaces de suspension de la domination du référentiel légal-rationnel. Les conflits militaires internationaux tout d'abord ; matrices de socialisation parallèle des individus : la Résistance française à l'Occupation allemande (page 101) ; gouffres financiers : la guerre d'Algérie (pages 96-97), les guerres

•••• (3) Le dialogue dont est extrait ce fragment se déroule à Marseille.

israëlo-palestiniennes (pages 253, 269-70, 275-276); et plus globalement enjeux de sécurité nationale susceptibles de justifier le recours à toutes sortes d'expédients (cf. à ce sujet la récurrente référence à la participation des uns et des autres aux activités de contre-espionnage). Mais la dimension interniste de la problématique n'est pas négligée pour autant, l'auteur évoquant à ce sujet l'impact des opérations de blanchiment aiguisant l'appétit des entrepreneurs économiques légaux via leur rôle initial de passeur, et s'attardant bien davantage sur les interfaces issues des difficultés afférentes au financement de la vie politique (notamment page 209). Points de rencontre entre personnel de l'ombre et personnel de la lumière, ces espaces incertains agissent comme creusets de solidarité entre individus, construisant autant de passerelles entre les deux mondes, dont les flux d'échange peuvent aller du simple rendu de service à la collusion la plus complète en passant par toute une gamme d'alliances objectives. L'auteur donne par ailleurs à réfléchir, lorsqu'il souligne l'inscription de cette société parallèle dans une géopolitique de l'expatriation, mentionnant, par exemple, pour la période considérée, celles des populations pauvres de l'Italie méridionale vers l'Amérique du Nord et en particulier les États-Unis (pages 20-23) ou des aventuriers en tout genre vers les eldorado constitués par les (ex) colonies de la métropole (pages 58-59), ou encore la reconversion des vaincus de la seconde guerre mondiale en Amérique latine (page 122) et des activistes de l'OAS après l'indépendance de l'Algérie (page 132).

Complots internes, affiliations diverses avec la société légale, on comprend d'emblée que ces caractéristiques de la criminalité organisée ne manqueront pas d'avoir des conséquences importantes sur la capacité de lutte des appareils policiers spécialisés,

en particulier lorsque celle-ci s'appuie sur le recours aux « indics » et autres « repentis ». L'auteur apporte de ce point de vue de nombreux arguments aux divers adversaires de ces méthodes, soulignant, outre la voie royale offerte par ce biais à l'instrumentalisation directe des appareils répressifs par les acteurs du banditisme au profit du règlement des conflits de pouvoir internes, la production d'un certain effet de brouillage autour des organisations pour le plus grand bénéfice des têtes de réseau. L'auteur est cependant moins convaincant sur cet aspect des choses, qui introduit, de temps à autre, dans la narration des fac-similés de procès verbaux ou de synthèses policières trahissant, parmi d'autres éléments épars, un travail de renseignement moins vulnérable aux stratégies d'intoxication du milieu qu'il n'en a l'air. Il convient cependant de lui donner acte que, bien que construite en grande partie sur des sources d'origine policière, son analyse n'avait pas pour centre la face policière de l'interaction police/banditisme.

On pourra plus sûrement reprocher à l'auteur d'avoir fait le choix d'une fidélité extrême à ses sources et d'ainsi sacrifier la lisibilité de son propos sur l'autel de l'encyclopédisme. Choix d'autant plus troublant que sa prudence (et/ou celle de son éditeur?) ne lui ont pas permis d'adopter un parti pris de complète transparence, faisant de son ouvrage un produit hybride, journalistique par destination et littéraire par défaut. Gageons qu'une option plus résolument fictionnelle aurait pu permettre à l'auteur de dépasser une partie de ces apories et, en le dégageant de la dictature de l'anecdote historique, l'autoriser à densifier l'analyse des éléments structurels que son remarquable travail d'enquête lui a permis de mettre à jour. Un travail de valorisation qui reste à faire.

■ Anne Wuilleumier

Chargée de recherche à l'IHESI



ABSTRACTS

THE HYBRID NATURE OF LOCAL SECURITY MEASURES The case of Russia

Anne LE HUÉROU

Taking as its starting point field research carried out in several regions in Russia, this article questions the hybrid nature of local law enforcement measures in contemporary Russia. The institutional changes that have occurred over the last decade only partially reflect the way in which local security is the object of multiple operations in which various partners work with, compete with or substitute public institutions.

COMMUNITY POLICING AND RESTORING SOCIAL BONDS Local policing policies in the United States and France

Jacques DONZELOT, Anne WYVEKENS

Are community policing programs in North America and France evolving in the same direction, that of increasing repression? This article compares the community policing

program in Chicago and the local security contracts in Seine-Saint-Denis (a northern Paris suburb). This comparison demonstrates that what is at stake in both of the programs is more in the nature of maintaining order than prevention, although in a different spirit. On the one hand, there is an “immunological” model which consists in reinforcing the community’s defences against crime while the other program is “prophylactic” and seeks not so much to combat crime but to prevent it from taking place through the restoration of the social fabric, in keeping with the tradition of eliminating the causes of crime.

LOCAL SECURITY CONTRACTS (LES CONTRATS LOCAUX DE SÉCURITÉ) The increase in popularity of situational crime prevention

Franck SINA

The municipal policies of crime prevention and law enforcement which came into being after the Bonnemaison report in 1982 have

211

since been subject to various modifications which have led to changes in their aims and the practical measures that arise from them.

This article is based on research into measures undertaken as a result of local security contracts and points to a shift away from the epicentre of local policies linked to the development of measures inspired by the paradigm of situational prevention.

212

THE CHALLENGE OF POLICING

THE LOCAL COMMUNITY

Internal issues and implementation of proximity policing

Catherine GORGEON

Given the ministerial requirement to bring about reforms, local police constabularies have gradually been implementing community policing plans in the majority of areas concerned. The analysis of reforms undertaken in two separate places shows that officers have to face three orders of difficulty: the growing discontent of police officers in the commissariats, the necessary but thorny re-conquest of certain sensitive areas, the relationship with community partners which ranges from consultation to confrontation. Thus, depending on the views of local police forces on security issues, various notions of proximity policing are developed.

«SOCIAL» CONCERN AS A SOURCE AND ISSUE IN RISK PREVENTION

Dominique PÉCAUD

Based on two surveys – one investigating home safety in the use of gas appliances, the other looking into the effect of cctv cameras in ensuring public order – we have described the way in which general injunctions and «social» forms of action have combined to constitute security policies involving social action as prevention. We have thus demonstrated the illusion of risk prevention based solely on the rationalisation and external control of prevention.

LAW ENFORCEMENT

IN FRANCE'S RURAL AREAS

François DIEU

While police statistics published over the last few years seem to indicate a worrying growth in rural crime, this article provides a general analytical framework of law enforcement as it operates in rural areas. On the basis on research carried out in this domain, the writer highlights the difficult, even insoluble nature of the problems that French society is facing which, in turn, produce an inadequate response to insecurity and an opposition to change.

WHEN MAYORS PUT THEMSELVES

IN THE HANDS OF EXPERTS

**An analysis of the links between
mayors and security agencies**

Jean-Paul BUFFAT, Tanguy LE GOFF

Since the mid-1990s, mayors of all political persuasions have been confronted with social pressures to take firm action against crime, which is perceived as on the increase. They have embarked upon more offensive and professional local law enforce-

ment policies and in order to do this, have notably called upon security agencies which, profiting from the lack of public expertise in security matters have become essential partners.

This collaboration between agencies and mayors is leading to the adoption of a number of preventative strategies in towns, which appeal to the mayors owing to their visibility and their basis in the immediate handling of local disorder.

213



ONT CONTRIBUÉ

Jean-Paul BUFFAT titulaire du DESS « Politiques publiques locales » de Paris X Nanterre, il a effectué courant 2000 un stage au département Ingénierie et Conseil de l'IHESI au cours duquel il s'est plus particulièrement consacré à l'évaluation du CLS de Gonesse. Actuellement chargé de mission au Forum Européen de Sécurité Urbaine, il a en charge comme chef de projet les relations avec les pays du Nord de l'Europe (Belgique, Allemagne, Pays Scandinaves). Auteur de *Partenariats de lutte contre l'exclusion sociale*, FESU, 2001 et de *Sécucités Prévention Europe : étude comparée des politiques de prévention de la criminalité de sept villes européennes*, FESU, 2002.
e-mail : jpbuffat@noos.fr

François DIEU maître de conférences en science politique à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, est responsable du DESS Sécurité, Police et Société et directeur-adjoint du Centre d'Études et de Recherches sur la Police (CERP). Il est, par ailleurs, responsable de la Mission d'observation de la délinquance de l'agglomération toulousaine et de l'Observatoire des politiques de sécurité de Midi-Pyrénées. Il est l'auteur de nombreuses publications sur le système policier français et les politiques publiques de sécurité, dont : *La gendarmerie. Secrets d'un corps*, 2002, Complexe, 334 p.
e-mail : francois_dieu@univ-tlse1.fr

Jacques DONZELOT est maître de conférences de sciences politiques à l'Université Paris X. Il est l'auteur de *La police des familles*, Paris, éditions de Minuit, 1977 ; *L'État animateur*, éditions Esprit, 1994 ; *L'invention du social*, Paris, Fayard, 1984 (réédition, Points-Seuil, 1994) ; *Face à l'exclusion : le modèle français*, éditions Esprit, 1991 ; *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil, 2003 (avec C. Mével, A. Wyvekens).
e-mail : cdonzelot@aol.com

Jérôme FERRET est chargé de recherche à l'IHESI, chercheur associé au Centre d'Études et de Recherches sur la Police (CERP), IEP de Toulouse. Il s'est spécialisé principalement sur les champs de recherche suivants : politiques des drogues en Europe et sociologie des polices de proximité. Il a publié : « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique », *Déviance et Société*, 1998, 3, p. 263-289 ; *Évaluer la police de proximité. Problèmes, concepts, méthodes*, Paris, la Documentation française, décembre 1998 (en collaboration avec Frédéric Ocqueteau) ; « L'usage de la notion de police de proximité en Espagne. Indice d'une mutation inachevée », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2000, n°39, p. 77-101 (en collaboration avec Ph. Maffre).
e-mail : jerome.ferret@freesurf.fr

Catherine GORGEON est depuis octobre 2002 responsable de la mission de la recherche à La Poste. Elle a réalisé des travaux sur les politiques publiques de sécurité. Ses thèmes de recherche privilégiés sont la socialisation professionnelle des policiers, les contrats locaux de sécurité et les nouveaux métiers de la sécurité.
e-mail : catherine.gorgeon@laposte.fr

Tanguy LE GOFF a travaillé comme chargé d'études au département « Ingénierie et conseil » de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, de décembre 1998 à Juin 2000, où il a participé à la réalisation du DLS de la ville nouvelle de Sénart et à l'évaluation du CLS de l'agglomération nantaise. Il est actuellement ATER en science politique à l'Université de Rennes I, rattaché au Centre de recherches sur l'action publique en Europe (CRAPE) et termine une thèse sur « Les maires et la sécurité : territorialisation des politiques de sécurité et revalorisation d'un rôle politique ». Il est l'auteur de : *Intercommunalité et sécurité : une approche comparative de trois agglomérations*, IHESI, Collection Études et Recherches, avril 2002.
e-mail : le-goff.tanguy@wanadoo.fr

Anne LE HUÉROU est doctorante en sociologie, rattachée au CADIS (EHESS-CNRS), chargée de cours à Paris III. Ses travaux portent sur la Russie et notamment les politiques locales de sécurité, les évolutions politiques régionales et les relations villes/régions, les liens sociaux informels.
e-mail : jouvin@lal.in2p3.fr

Dominique PÉCAUD est sociologue à l'Institut de l'Homme et de la Technologie, Nantes. Il travaille depuis plusieurs années sur les aspects sociologiques et anthropologiques des risques. Auteur de : *L'impact de la vidéo-surveillance sur la sécurité*, IHESI, collection Études et Recherches, 2002. Il travaille actuellement sur les phénomènes de rationalisation en matière de gestion des risques et leurs effets sur la vie sociale.
e-mail : dpedaud@iht.asso.fr

Franck SINA a été coordonnateur du service prévention et sécurité à la ville de Saint Herblain (44) pendant plusieurs années. Aujourd'hui directeur général adjoint chargé de la citoyenneté et de la proximité. Docteur en sociologie, il a consacré sa thèse aux enjeux sociologiques relatifs aux politiques locales de prévention et de sécurité.
e-mail : francksina@mairie-stherblain.fr

Anne WYVEKENS est directrice des recherches à l'IHESI et chercheur au CNRS. Elle est l'auteur de *L'insertion locale de la justice pénale*, Paris, l'Harmattan, 1997 ; *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, Erès, 2001, (sous la direction de J. Faget) ; *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil, 2003 (avec J. Donzelot, C. Mével).
e-mail : anne.wyvekens@wanadoo.fr



INDEX DES AUTEURS

217

ASSIER-ANDRIEU Louis
La construction politique des cultures policières en Europe. Voies de recherche comparatives
N°48, p. 9-34

BERTAUX Pierre-Frédéric
Les effets traumatiques de l'intervention violente, N°47, p. 79-107

BUFFAT Jean-Paul, LE GOFF Tanguy
Quand les maires s'en remettent aux experts. Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires
N°50, p. 169-195

CARTWRIGHT John, JENNEKER Madeleine, CLIFFORD SHEARING
Sécurité, gouvernance et communautés marginales
N°49, p. 79-97

CORNELOUP Jean, SOULÉ Bastien
Logiques d'action et conflits entre intervenants du secours en montagne
N°48, p. 81-101

DELLA PORTA Donatella, REITER Herbert
Mouvement « anti-mondialisation » et ordre public. L'exemple de Gênes
N°47, p. 51-77

DE MAILLARD Jacques, FAGET Jacques
Les ALMS en quête de légitimité
Déficits de reconnaissance et oppositions professionnelles
N°48, p. 127-147

DEMORTAIN David
Action collective et professionnalisation des correspondants de nuit
N°48, p. 35-56

DIEU François
La production de sécurité dans les territoires ruraux français
N°50, p. 149-167

DOMINICI Thierry
L'après-assassinat du Préfet Érignac : Les retombées sur le système nationaliste corse, N°47, p. 133-163

DONZELOT Jacques, WYVEKENS Anne
Community policing et restauration du lien social. Politiques locales de sécurité aux États-Unis et en France
N°50, p. 43-71

ECKSTEIN Harry
Les fondamentaux de la sécurité : Violence Politique. Les approches théoriques
N°47, p. 165-193

ESTÈBE Philippe

L'habitant, ou le cher disparu.

Disparition, apparitions et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France

N°49, p. 123-149

FABRE Guilhem,

GEFFRAY Christian, SCHIRAY Michel

Notes et études

L'apport original de la recherche socio-économique dans la connaissance du trafic de drogues

N°49, p. 173-186

FAGET Jacques, DE MAILLARD Jacques

Les ALMS en quête de légitimité

Déficits de reconnaissance et oppositions professionnelles

N°48, p. 127-147

FAUVELLE-AYMAR Christine,

KOPP Pierre, VORNETTI PATRICIA

Notes et études

Évaluer l'ampleur de l'économie criminelle. Quelques remarques sur les approches macroéconomiques

N°48, p. 189-206

FILLIEULE Olivier

Présentation du texte de H. ECKSTEIN

Violence Politique. Les approches théoriques

N°47, p. 165-193

GEFFRAY Christian,

Guilhem FABRE, Michel SCHIRAY

Notes et études

L'apport original de la recherche socio-économique dans la connaissance du trafic de drogues

N°49, p. 173-186

GOLDRING Maurice

Sortir de la terre en Irlande du Nord

N°47, p. 109-132

GORGEON Catherine

La police à l'épreuve local.

Enjeux internes et mise en œuvre de la police de proximité sur deux sites

N°50, p. 101-126

JENNEKER Madeleine,

J. CARTWRIGHT, C. SHEARING

Sécurité, gouvernance et communautés marginales

N°49, p. 79-97

KATANE David

Police, population et quartiers sensibles.

Une sémantique à questionner

N°49, p. 57-78

KHERROUBI Martine

Territorialisation de l'action éducative

et dynamiques professionnelles enseignantes.

Le cas des ZEP

N°49, p. 35-55

KIRSZBAUM Thomas

La conception américaine du volontarisme.

Les Empowerment Zones

N°49, p. 123-149

KOPP Pierre,

FAUVELLE-AYMAR Christine, VORNETTI Patricia

Notes et études

Évaluer l'ampleur de l'économie criminelle.

Quelques remarques sur les approches macroéconomiques

N°48, p. 189-206

LAGRANGE Hugues

Violence, répression et civilisation des mœurs

N°47, p. 9-30

LEBEUF Marcel-Eugène

Le renseignement criminel à l'ère de l'internet : pourquoi les enquêteurs ne le partagent-ils pas davantage ?

N°47, p. 209-229

LE GOFF Tanguy, BUFFAT Jean-Paul
*Quand les maires s'en remettent
 aux experts. Une analyse des liens
 entre les cabinets de conseil
 en sécurité et les maires*
 N°50, p. 169-195

LE HUÉROU Anne
*Des pratiques locales de sécurité hybrides.
 Le cas de la Russie*
 N°50, p. 19-42

MALOCHET Virginie
*Les policiers municipaux entre hiérarchie
 municipale et partenaires locaux*
 N°48, p. 103-125

MATELLY Jean-Hugues
*Une obligation de résultat
 pour les gendarmes ?*
 N°49, p. 187-206

MÉVEL Catherine
*Le rôle des Corporations de développement
 communautaire aux États-Unis
 dans les zones urbaines défavorisées*
 N°49, p. 99-122

MONJARDET Dominique
*Présentation du texte de E.B. Silverman
 New York gagne la bataille du crime.
 Les stratégies de police innovantes*
 N°48, p. 171-188.

MOREAU DE BELLAING Cédric
*Former, informer, conformer. Enseigner à
 l'École nationale de Police de Paris*
 N°48, p. 57-79

MUSTERD Sako, OSTENDORF Wim
Ségrégation et politique urbaine aux Pays-Bas
 N°49, p. 9-34

OCQUETEAU Frédéric
*Correspondance et débats
 La compréhension des conduites délictueuses
 des adolescents et jeunes adultes*
 N°48, p. 229-236

OCQUETEAU Frédéric
*Correspondance et débats
 Réflexions de méthode au sujet de l'examen
 des violences policières*
 N°49, p. 207-213

OSTENDORF Wim,
 MUSTERD Sako
*Ségrégation et politique urbaine
 aux Pays-Bas*
 N°49, p. 9-34

PÉCAUD Dominique
*Le « social » comme source et comme enjeu
 de la prévention des risques*
 N°50, p. 127-148

PIAZZA Pierre
*Au cœur de la construction de l'État moderne.
 Socio-génèse du carnet anthropométrique
 des nomades*
 N°48, p. 207-227

SALAMA Pierre
*La violence latino-américaine
 vue par les économistes*
 N°47, p. 31-49

SCHIRAY Michel,
 Ch. GEFFRAY, G. FABRE
*Notes et études
 L'apport original
 de la recherche socio-économique
 dans la connaissance
 du trafic de drogues*
 N°49, p. 173-186

SHEARING Clifford,
 CARTWRIGHT John, JENNEKER Madeleine
*Sécurité, gouvernance
 et communautés marginales*
 N°49, p. 79-97

SILVERMAN Eli B.
*Les Fondamentaux de la sécurité :
 New York gagne la bataille du crime.
 Les stratégies de police innovantes*
 N°48, p. 171-188

SINA Franck
Contrats locaux de sécurité.
La montée en puissance
de la prévention situationnelle
N°50, p. 73-99

SOULÉ Bastien, CORNELOUP Jean
Logiques d'action et conflits entre
intervenants du secours en montagne
N°48, p. 81-101

220

SPITZER Sylvianne, TOUTIN Thierry
Notes et études : Ultraviolence et profilage
criminologique
N°47, p. 195-207

TIÉVANT Sophie
Partenariat et police de proximité.
Dilution ou consolidation des spécificités
professionnelles ?
N°48, p. 149-170

TOUTIN Thierry,
SPITZER Sylvianne
Notes et études : Ultraviolence et profilage
criminologique
N°47, p. 195-207

VORNETTI Patricia,
FAUVELLE-AYMAR Christine, KOPP Pierre
Notes et études
Évaluer l'ampleur de l'économie criminelle.
Quelques remarques sur les approches
macroéconomiques
N°48, p. 189-206

WYVEKENS Anne,
DONZELOT Jacques
Community policing
et restauration du lien social.
Politiques locales de sécurité
aux États-Unis et en France
N°50, p. 43-71



INDEX DES NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

221

BLANC-CHALÉARD Marie-Claude,
DOUKI C., DYONET N., MILLIOT V.
Police et migrants. France, 1667-1939
Presses universitaires de Rennes, 2001, 422 p.
N° 47, p. 234-236
par Pierre Piazza

COLOMBIÉ Thierry
*Le Belge,
emboucaner la planète*
Paris, Stock, 2002, 432 p.
N° 50, p. 208-210
par Anne Wuilleumier

Débat : autour de Bittner
In *Déviance et Société*,
septembre 2001, p. 279-345
N° 47, p. 231-234
par Hélène L'Heuillet

FROISSART Pascal
La rumeur. Histoire et fantasmes
Paris, Belin, Coll. « Débats », 2002, 279 p.
N° 50, p. 200-205
par Emmanuel Taïeb

JOBARD Fabien
*Bavures policières ?
La force publique et ses usages*
Paris, La découverte, 2002, 296 p.
N° 49, p. 229-236
par Frédéric Ocqueteau

LAGRANGE Hugues
*De l'affrontement à l'esquive. Violences,
délinquances et usages des drogues*
Paris, Syros, 2001, 299 p.
N° 48, p. 229-236
par Frédéric Ocqueteau

PRAZAN Michaël
*Les fanatiques.
Histoire de l'Armée rouge japonaise*
Paris, Seuil, 2002, 295 p.
N° 50, p. 205-208
par Xavier Crettiez

ROCHÉ Sebastian
*La délinquance des jeunes,
les 13-19 ans racontent leurs délits*
Paris, Seuil, 2001, 304 p.
N° 48, p. 229-236
par Frédéric Ocqueteau

TRÉMEL Laurent

*Jeux de rôles, jeux vidéo, multimédia
les faiseurs de monde*

Presses universitaires de France,

Sociologie aujourd'hui, 2001, 309 p.

N° 47, p. 237-239

par Anne Wuilleumier

WEIL Patrick

Qu'est-ce qu'un Français ?

*Histoire de la nationalité française
depuis la Révolution*

Paris, Grasset, 2002, 401 p.

N° 50, p. 197-200

par Frédéric Ocqueteau