

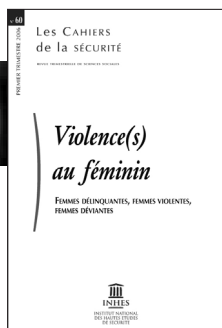
LES CAHIERS
DE LA SÉCURITÉ

*Villes en sécurité,
sécurité en ville*

Les Cahiers de la sécurité

Revue trimestrielle de sciences sociales

n°60

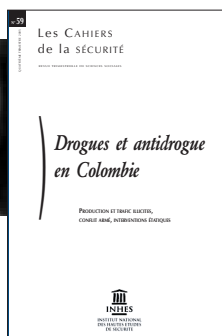


VIOLENCE(S) AU FÉMININ

Femmes délinquantes, femmes violentes, femmes déviantes

Les femmes sont « moins délinquantes », « moins violentes » que les hommes. Cette sorte d'évidence est rarement interrogée : moins délinquantes, moins violentes, *puisque* femmes... Qu'est-ce à dire ? Que les femmes sont, par « nature », moins sujettes au passage à l'acte ou à l'usage (légitime ou non) de la force ? Ou plutôt que, parce que femmes, elles bénéficient de l'indulgence des instances du contrôle pénal ? Que signifie alors, aujourd'hui, l'augmentation du nombre de femmes mises en cause pour crimes et délits ou la féminisation du métier policier ? Atténuation de la différence des genres ? « Progrès » de l'égalité des sexes ? Telles sont les questions abordées par ce dossier, qui témoigne de l'ouverture d'un chantier de recherches prometteur.

n°59

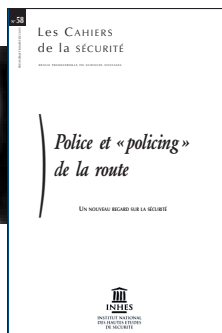


DROGUES ET ANTIDROGUE EN COLOMBIE

Production et trafic illicites, conflit armé, interventions étatiques

La Colombie est à la fois le premier producteur de cocaïne au monde et le premier fournisseur de l'Europe. Des groupes armés sévissent dans de nombreuses régions de ce pays. Quels sont les liens qui unissent trafic de drogues mondialisé et acteurs armés localisés ? Quel rôle jouent les États-Unis ? Pourquoi les politiques publiques, en particulier le Plan Colombie qui a pris fin en septembre 2005, sont-elles impuissantes, voire contre-productives ? Autant de questions auxquelles ce numéro tente de répondre en dressant un état des lieux pluridisciplinaire de la complexité colombienne.

n°58



POLICES ET « POLICING » DE LA ROUTE

Un nouveau regard sur la sécurité

Si la sécurité routière fait l'actualité, les régulations policières des déviances routières sont peu interrogées. Des recherches récentes entreprennent de combler le déficit de connaissances sur les polices de la route et leurs activités. Portant sur différents pays, elles montrent la diversité des formes prises et des missions remplies par ces agences.

En vente au prix de 18 € le numéro à :

La Documentation française

124, rue Henri-Barbusse, 93308 Aubervilliers cedex

Tél : 01 40 15 70 00 Fax : 01 40 15 68 00

www.ladocumentationfrancaise.fr



INSTITUT NATIONAL
DES HAUTES ÉTUDES
DE SÉCURITÉ

Villes en sécurité, sécurité en ville

Présentation

■ Anne WYVEKENS	5
-----------------------	---

Dossier

Inégalités d'accès à la sécurité en ville, la police n'est pas coupable

■ Thierry OBLET, Jean-Marie RENOARD	9
---	---

Les polices municipales : polices des villes ou polices des maires ?

■ Virginie MALOCHET	31
---------------------------	----

Participation, insécurité, civilité : quand les habitants s'en mêlent

■ Anni BORZEIX, Damien COLLARD, Nathalie RAULET-CROSET	55
--	----

La ville, la nuit. Rennes et Nantes, de nouvelles exigences de gestion urbaine

■ Claire BEAUPARLANT, Gérard DARRIS, Agnès LEMOINE, Hervé LÉON	85
---	----

La régulation de la « course à la cuite » à Broad Street.

Qualité de l'espace public et sécurité

■ Yves JANVIER, Sophie TIÉVANT	109
--------------------------------------	-----

Le rôle du maire dans les politiques locales de prévention/sécurité

■ Michel MARCUS	131
-----------------------	-----

Repères

ARRÊT SUR ARCHIVES

- La sécurité en ville : les débuts de l'éclairage public à Lille au XVIII^e siècle
■ Catherine DENYS 143
- « Paris sous le rapport de la police ». Incertitudes et mutations
dans les politiques de sécurité urbaine (1854-1896)
■ Quentin DELUERMOZ 151

CHRONIQUE INTERNATIONALE

- Sécurité et solidarité : quelques spécificités nordiques
■ Alyson J. K. BAILES 159

RECHERCHE

- Sécurité et réinsertion à l'épreuve du genre.
La double mission des surveillant(e)s de prison aujourd'hui
■ Guillaume MALOCHET 183

Pratiques et praticiens

- La main courante informatisée, une clé stratégique
de la modernisation de la Police nationale
■ Jacques ROTIVAL 203
- Les enjeux de la généralisation de la main courante informatisée
■ Frédéric OCQUETEAU, entretien avec Jacques ROTIVAL 215

Actualités

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

- Richard NARICH 225
- Frédéric OCQUETEAU 231

ABSTRACTS 235

ONT CONTRIBUÉ 237

Villes en sécurité, sécurité en ville

par Anne WYVEKENS

Villes, sécurité... émeutes urbaines ? En novembre 2005, les banlieues de nombreuses villes françaises étaient le théâtre d'un épisode particulièrement impressionnant de ce phénomène dont bien des aspects se dérobent encore à la compréhension. Si le choix du thème de notre dossier n'est pas sans rapport avec ces événements, notre propos n'est pas d'allonger la liste des analyses dont ils ont fait l'objet. Il consiste plutôt à déplacer le projecteur.

Dans le temps, d'abord. Les textes proposés ne renvoient pas à l'actualité « brûlante » des derniers mois.

Ils sont le résultat de démarches au long cours qui constituent une autre forme de « présent », et dont la faculté d'éclairage, moins immédiate, est assurément aussi grande que celle des commentaires suscités par le feu de l'action : une thèse récente sur les polices municipales, trois recherches, terminées ou en voie de l'être dans le cadre du programme « Polarisation sociale de l'urbain et services publics », lancé par le PUCA¹ avec le partenariat de l'INHES, une étude commanditée par l'INHES sur la qualité de l'espace public, enfin les réflexions de l'animateur d'un réseau français et européen pour la sécurité urbaine².

•••• (1) Plan urbanisme, construction, architecture (ministère de l'Équipement).

(2) Sans oublier deux « Arrêts sur archives » nous replongeant, l'un dans le XVIII^e, l'autre dans le XIX^e siècle.

Sur le fond ensuite. Les contributions que nous avons réunies procèdent d'un double décalage : une autre façon de voir la *ville*, une autre façon de parler de *sécurité*. S'agissant de la ville, c'est de la ville tout entière, et non uniquement de ses banlieues, cités et autres quartiers en difficulté que nous avons voulu parler. Nous visiterons ainsi, par exemple, le centre-ville de Rennes, un quartier pavillonnaire de classes moyennes à Bègles ou encore Broad Street à Birmingham, au même titre qu'une copropriété « sensible » en banlieue parisienne, Grigny 2. Quant à la notion de sécurité (en ville), elle sera entendue dans un sens extensif, au-delà de cette « violence des cités » qui est loin d'en épuiser la substance, au-delà aussi de la seule délinquance. On verra comment la « demande de sécurité » apparaît multiple et paradoxale, mais également comment la sécurité est de plus en plus appréhendée comme une des facettes seulement d'un ensemble plus vaste, « qualité » de l'espace public ou effet de la « civilité ». On comprendra alors que « produire la sécurité » en ville est une entreprise collective, aux acteurs et aux dimensions multiples, un partenariat en action.

La recherche menée par Thierry Oblet et Jean-Marie Renouard dans des quartiers contrastés de l'agglomération bordelaise illustre, en ouverture de ce dossier, comment la question de la sécurité se pose différemment d'un quartier à l'autre, mais surtout les rapports paradoxaux qui s'instaurent entre la demande et l'offre – policière –

de sécurité. Alors que dans un quartier, les habitants se disent préoccupés par les trafics, le recel ou les nuisances induites par les marginaux, dans un autre, l'inquiétude concerne l'insécurité routière et les cambriolages. Les attentes à l'égard de la police sont-elles pour autant différentes ? L'évaluation des réponses qu'elle apporte varie-t-elle en conséquence ? Certes, en théorie, les habitants veulent « plus de police », mais quand il s'agit de savoir comment, ou pour quoi faire, les attentes se révèlent beaucoup plus floues. Outre une ambivalence assez classique – et généralisée – de la population par rapport à la police (« on a toujours quelque chose à se reprocher »), l'enquête fait surtout apparaître que la population, rarement fixée sur ce que la police est en mesure de lui apporter, n'attend guère en réalité qu'elle règle les problèmes quotidiens d'insécurité. Moyennant quoi, la police bordelaise tend à s'organiser ou à se réorganiser autour de ses services spécialisés, plutôt qu'à privilégier une démarche de proximité.

Les polices municipales proposent-elles un modèle alternatif ? Seraient-elles, elles, plus aptes ou plus enclines à produire cette qualité de la vie en ville que la population englobe sous le vocable de sécurité ? Oui et non, répond Virginie Malochet. Oui, parce que leur position de proximité et leur caractère indéniablement « local » peuvent faire d'elles des polices au service d'une communauté, au service d'une politique municipale. Non, car les

polices municipales sont loin d'occuper massivement le « créneau » de la proximité laissé désormais vacant par la Police nationale. Outre le contrôle étatique homogénéisant dont elles font l'objet, qui contrebalance la diversité née du local, il faut compter avec l'effet d'attraction qu'elles subissent de la part du modèle policier « national » – plus concentré vers la recherche et la remise à la justice des délinquants – dont l'imitation leur paraît de nature à leur procurer une légitimité professionnelle qui ne leur est pas reconnue d'emblée.

Qu'en est-il alors des habitants eux-mêmes ? Nombreux sont les commentateurs qui doutent de leur capacité à participer à la production de sécurité. Anni Borzeix, Damien Collard et Nathalie Raulet-Croset se fondent sur une recherche menée en banlieue parisienne pour nuancer considérablement cette idée. Pourquoi ? Au nom, précisément, d'une façon plus large de considérer la sécurité : les habitants, ou certains d'entre eux, participent en réalité activement à la « fabrication » de leur environnement, à sa régulation, ils produisent de la civilité et, par là, de la sécurité. Qu'elle s'active « à bas bruit » ou revête des formes plus organisées, cette participation forme un chantier où l'action publique locale, le communautaire et l'initiative individuelle se recouvrent, se recoupent et se renforcent mutuellement dans des agencements inédits et féconds.

La recherche que terminent, à Rennes et à Nantes, Claire Beauparlant, Gérard Darris, Agnès Lemoine et Hervé Léon

a pour objet la gestion de la ville la nuit. C'est autour d'un espace-temps aux enjeux nouveaux – nuit et centre-ville – que se pose et se gère – différemment dans chacune des deux villes – la question de la sécurité urbaine. La nuit, moment de tous les dangers ? Ou temps différent, à gérer différemment ? Y a-t-il opposition, ou possibilité de coexistence plus ou moins pacifique entre la « ville qui dort » et la « ville qui s'amuse » ou « qui travaille » ? Là encore, la sécurité apparaît comme une réalité aux multiples facettes, dans chacun des deux cas, et à travers le contraste qui les oppose. Outre l'intérêt de se focaliser sur l'enjeu nocturne, c'est la comparaison entre les réponses apportées qui enrichit la réflexion. À Rennes, ville jeune, ville étudiante, la question va être abordée, suite à un conflit, sur le mode de l'alternative à une pure logique de sécurité publique. Nantes, ville lumière, ville ouverte sur l'extérieur, adopte quant à elle une démarche plus classique, quoique également complexe, de renforcement et de diversification d'un partenariat élargi et très en prise sur les réalités.


Notre périple de ville en ville se termine en Grande-Bretagne, à Birmingham, et plus précisément sur Broad Street, également vue sous l'angle de la nuit. Ce que Rennes et Nantes ont ébauché, chacune à sa manière, pour réguler la vie nocturne trouve un écho spectaculaire outre-Manche dans la façon dont un partenariat public-privé particulièrement efficace (un *Business Improvement District* – BID) régule, dans cette rue

centrale, une «course à la cuite» devenue sport national... mais surtout menace pour la tranquillité de l'espace public et l'équilibre de tout un secteur économique encore fragile. Sophie Tiévant et Yves Janvier ont analysé, dans le cadre du GIE «Réussir l'espace public», ce bel exemple du pragmatisme anglo-saxon, qui met en œuvre une démarche de «résolution de problèmes» dont l'angle d'attaque se situe «ni trop bas» (se contenter de traiter les effets), «ni trop haut» (n'y voir qu'un problème de société sur lequel on n'a alors guère de prise). Cette monographie, surtout, permet aux auteurs de confirmer l'hypothèse directrice de leur propre démarche de recherche, selon laquelle la sécurité n'est qu'un aspect de la qualité de l'espace public.

Le dossier se clôt sur une note à la fois différente, par la position de son auteur, et convergente, par son contenu : Michel Marcus, délégué général du

Forum français pour la sécurité urbaine et directeur exécutif du Forum européen pour la sécurité urbaine, s'interroge sur le rôle du maire en matière de prévention et de sécurité. Relativement désabusé d'abord, avec la description qu'il donne du contexte institutionnel et politique contraint auquel le maire est confronté, son propos est néanmoins dynamique, avec des propositions de pistes à suivre pour la mise en œuvre de partenariats locaux. Et l'on retrouve, dans une dimension prospective stimulante, divers acteurs rencontrés ou non dans les contributions des chercheurs : Police nationale et municipale, commerçants, mais aussi gens de justice et travailleurs sociaux. Un point de vue plus général, engagé, qui laisse ouverte la réflexion sur ce que pourrait être aujourd'hui, et demain, un meilleur rapport de la ville avec sa sécurité.

■ **Anne WYVEKENS**
rédactrice en chef




Sur fond d'exclusion sociale et de ségrégation urbaine, l'insécurité dans la ville se manifeste très diversement selon les quartiers. De cette variété de situations émerge une même demande de renforcement de la présence policière. Toutefois, dès lors qu'on scrute cette aspiration, celle-ci apparaît floue et ambiguë. Les habitants n'espèrent guère de la police un règlement de leurs problèmes quotidiens d'insécurité. Cette limitation des attentes exonère celle-ci d'une responsabilité éventuelle dans le développement des inégalités socio-spatiales à l'intérieur d'un même ensemble urbain. Elle l'incite à se réorganiser en privilégiant le développement de ses services spécialisés plutôt que de proximité.

Inégalités d'accès à la sécurité en ville, la police n'est pas coupable

9

DOSSIER

par Thierry OBLET, Jean-Marie RENOUARD



Dans quelle mesure l'insécurité varie-t-elle à l'intérieur d'une ville? Les résidents d'une même agglomération bénéficient-ils de services équivalents de la part de la Police nationale selon l'endroit où ils habitent? Peut-on considérer que les quartiers d'un même ensemble urbain sont inégalement surveillés et/ou protégés? Ces interrogations sont d'autant plus névralgiques que le développement urbain se caractérise aujourd'hui par une accentuation de la polarisation sociale. Bordeaux, le terrain choisi pour étudier ces questions, illustre cette évolution de l'influence primordiale de la hiérarchie

sociale sur la structure du territoire. «*Entre ouvriers et catégories supérieures, la tendance est à l'évitement plutôt qu'à la cohabitation.*» [Richard, 2003, p.216.] Les quartiers sont souvent socialement homogènes; les quartiers de mixité sociale plutôt rares. Au sein de cet ensemble urbain, les sites de l'enquête¹ présentent des formes urbaines et des peuplements contrastés. À partir des informations de l'*Atlas social de l'agglomération bordelaise* [Richard, 1999], quatre terrains ont été sélectionnés: un quartier périphérique d'habitat social (les Aubiers/Bordeaux); un quartier de centre-ville à dominante populaire mais où résident également de nombreuses classes moyennes (Saint-Michel/Bordeaux); un quartier résidentiel pavillonnaire de classes moyennes qui jouxte des ensembles plus populaires (la Raze/Bègles); un quartier résidentiel habité par des classes aisées (Caudéran/Bordeaux).

L'agglomération bordelaise n'a pas connu de fortes flambées de «violences urbaines». Toutefois, le diagnostic établi par le contrat de ville note un décalage croissant, depuis le début des années 1990, entre la «demande de sécurité» des habitants et l'offre institutionnelle de sécurité. À ce titre, cette agglomération constitue un laboratoire intéressant pour observer comment varient, selon les quartiers, à la fois l'insécurité et l'évaluation par les habitants des réponses qu'y apporte la Police nationale. L'enquête menée auprès des services de police, des habitants et des acteurs sociaux montre l'existence de différences importantes dans l'exposition aux «crimes²» et la dissémination des problèmes rencontrés sur chacun des sites (*Des situations d'insécurité très diverses*). Néanmoins, cette expérience de l'inégalité de fait entre les citoyens dans la jouissance d'un environnement serein ne génère pas d'attentes spécifiques à l'égard des services de police tant leur travail ne semble pas le plus approprié pour contenir la peur qui trouve sa source dans la proximité (*Les limites des attentes envers la police*). En conséquence, au sein d'un même ensemble urbain, la perception d'une inégalité de traitement des territoires par la police apparaît peu sensible.

....

(1) Cf. l'annexe méthodologique. Cet article est issu d'une recherche réalisée par le LAPSAC et le CESDIP pour le compte du Centre d'études et de prévision du ministère de l'Intérieur dans le cadre d'un programme animé par le PUCA (ministère de l'Équipement) [Oblet et al., 2005].

....

(2) Crime est ici entendu au sens générique d'infraction.

Des situations d'insécurité très diverses

Une exposition sensiblement différente aux infractions

L'insécurité diffère notablement entre les quartiers étudiés, sur la forme et en intensité. Saint-Michel et dans une moindre mesure les Aubiers présentent ainsi un taux de victimation sensiblement plus élevé que les quartiers pavillonnaires de la Raze et de Caudéran. Toutefois, il importe de distinguer entre les préjudices imputables à la sociabilité du quartier et ceux que conditionnent un type d'habitat et ses dispositifs de sécurisation. L'exemple bordelais montre que les atteintes aux personnes, insultes et agressions, ainsi que les dégradations de véhicules sont plus fréquentes dans les quartiers populaires périphériques (les Aubiers) ou de centre-ville (Saint-Michel) que dans les quartiers pavillonnaires (la Raze, Caudéran). Ces derniers sont épargnés par une violence (insultes plus agressions physiques) quatre fois plus fréquente environ à Saint-Michel et trois fois plus aux Aubiers; ils apparaissent comme des quartiers tranquilles comparativement à l'animation qui règne sur Saint-Michel ou aux tensions palpables aux Aubiers.

11

....

(3) 16 % des habitants rencontrés ont déclaré avoir subi un cambriolage au cours des cinq années précédant l'enquête.

....

(4) 9 % des habitants rencontrés en ont déclaré un au cours des cinq années précédant l'enquête contre 5 % à Caudéran, 4 % aux Aubiers et quasiment personne à Saint-Michel.

....

(5) 16 % pour la Raze, 8,7 % pour Caudéran.

Quartier réputé très calme – les habitants reconnaissent s'y sentir en sécurité –, la Raze/Bègles enregistre néanmoins, d'après notre enquête, le taux d'incidence de cambriolages³ et de vols de voitures le plus élevé⁴. Les cambriolages déclarés atteignent en pourcentage presque le double du taux obtenu à Caudéran⁵. Ce résultat peut s'expliquer par une meilleure protection des logements et la présence plus répandue de résidences collectives dans le quartier bordelais. 95 % des interrogés de la Raze logent dans une maison individuelle contre seulement 76 % à Caudéran. De plus, 36 % des habitants de Caudéran rencontrés disposent d'une alarme quand ils ne sont que 22 % à Bègles, 3 % à Saint-Michel et 1 % aux Aubiers. Saint-Michel semble

également pâtir de cette faible protection des domiciles⁶. En effet, les logements de ce quartier ancien de centre-ville, très dégradé malgré les efforts de réhabilitation, sont moins bien protégés contre les intrusions que les logements plus récents construits selon les nouvelles normes de sécurité. Enfin, c'est aux Aubiers que le taux d'incidence des cambriolages est le plus faible ; cela tient sans doute à la plus grande prévention qu'assure l'immeuble collectif et aux faibles promesses de butin que peuvent y entrevoir les cambrioleurs (rappelons que Saint-Michel est également habité par des classes moyennes). Contrairement aux cambriolages, aux atteintes aux personnes et, dans une moindre mesure, aux vols de voitures, les vols à la roulotte affectent presque indifféremment les habitants de tous les quartiers en raison des nombreuses opportunités offertes par un parc automobile pléthorique qui n'est pas protégé, surtout la nuit.

Bref, les résidents des quartiers de classe moyenne sont les plus touchés par des préjudices matériels alors que ceux des quartiers populaires sont davantage exposés à des préjudices portant atteinte à leur intégrité physique ou symbolique. Il y aurait, d'un côté, davantage une délinquance de prédation ou d'appropriation et, de l'autre, une délinquance d'agression même si l'enquête ne le laisse entendre qu'à moyen bruit. Mais si, dans les quartiers principalement exposés à la délinquance de prédation, les habitants peuvent passer exclusivement pour des victimes, dans les quartiers où domine la délinquance d'agression, victimes et auteurs de préjudices vivent ensemble ou peuvent être les uns et les autres à la fois. Cette cohabitation pèse sur la réputation et l'ambiance d'un lieu. Elle amplifie la peur vécue concrètement par les résidents.

Des problèmes d'insécurité spécifiques

Les diagnostics établis grâce aux témoignages des policiers sur les problèmes d'insécurité affectant chacun des quartiers illustrent qualitativement la diversité des formes sous lesquelles ceux-ci se manifestent.

....

(6) 11,6% des habitants rencontrés ont déclaré avoir subi un cambriolage au cours des cinq années précédant l'enquête.

Trafics, recels et marginalité à Saint-Michel

Signalons dès à présent une forte congruence entre les diagnostics posés par les policiers sur leur quartier de rattachement et les problèmes de sécurité révélés par l'enquête auprès des habitants. Ainsi à Saint-Michel, le principal problème est la présence massive de marginaux. C'est l'inquiétude des commerçants qui en déplorent l'effet sur la clientèle, surtout quand les marginaux sont « plantés » près de leur devanture. Ce résultat recoupe les impressions des policiers. Mais ils considèrent que cette gêne ne relève pas vraiment de leur compétence. *« La loi n'interdit pas de vivre dans la rue »,* disent-ils, et les SDF paraissent servir de boucs émissaires aux commerçants pour l'ensemble de leurs difficultés. Toutefois, les policiers sont conscients que ces marginaux concentrent les principales doléances exprimées en matière d'insécurité, notamment dans les réunions de quartier. *« Mais c'est un problème majeur, ça me paraît vraiment comme la préoccupation majeure des gens, bien avant la délinquance. Sur le centre-ville, le sentiment d'insécurité et les nuisances générées par les marginaux, c'est le problème majeur et de loin. »* Pour les policiers, le principal problème reste cependant le trafic de stupéfiants. La Victoire et Saint-Michel ont depuis longtemps la réputation d'être un supermarché du shit, plus rarement de l'héroïne. Ce trafic, récurrent et régulièrement combattu, créerait un sentiment d'insécurité. *« Tous les problèmes que l'on a essentiellement sur Saint-Michel, selon moi, c'est des problèmes de stupéfiants. Quelqu'un qui veut s'approvisionner en stupéfiants va plutôt à Saint-Michel. »* Toutefois, si le trafic est présenté comme un « vrai » problème de police, cette délinquance, bien que perçue en termes de sécurité par les riverains et déplorée en particulier par les commerçants, ne perturbe qu'un périmètre extrêmement restreint du quartier. Ce marché illicite semble d'ailleurs protéger Saint-Michel de l'irruption de violences urbaines. Les jeunes qui vendent des produits stupéfiants n'habitent pas le quartier et n'y viennent pas les jours où la haine les prend et leur donne envie de brûler une poubelle. La bonne marche des affaires réclame de ne pas se faire remarquer. À la différence de la plupart des « quartiers sensibles », ce site apparaît préservé des risques de « violences urbaines »

généralement associés à la présence de « bandes de jeunes ». Au reste, l'inscription de Saint-Michel dans la ville évite aux jeunes de se crispier sur le quartier. *« Il y a moins ce phénomène de bande, et puis, il n'y a pas cette identité, enfin je la ressens moins forte que cette identité des Aubiers, comme vous allez la retrouver dans les banlieues. Vous avez des gens de Saïge Fort Manoir, ils sont de Saïge. Ils sont capables de se rallier à ceux des Aubiers si jamais ils sentent que cela peut devenir intéressant sur le quartier ou l'autre, mais ici, non, c'est des individualités. Je pense, même s'il y a certainement des petites bandes de trois ou quatre individus, qu'il n'y a pas le potentiel de rassemblement qu'on peut trouver dans les cités. Il n'y a pas cette identité. Ils ne la revendiquent pas, cette identité, à Saint-Michel. »*

Le troisième problème identifié par les policiers concerne le développement d'une économie informelle souvent liée à des activités de recel voire à des opérations de blanchiment d'argent. *« Saint-Michel, c'est également le haut lieu du recel. Quelqu'un qui veut acheter un vélo pour pas cher, un vélo ou autre chose (sourire), il va à Saint-Michel. Donc chaque fois qu'on arrête quelqu'un avec un objet volé sur lui, on lui demande : "Où l'avez-vous acheté ?" Première réponse : "À Saint-Michel, à un inconnu." C'est toujours comme ça (rire). Si nous, on les connaît, les truands les connaissent aussi, bien évidemment. »* Cette économie informelle alimente la crainte d'une dérive « anémique » du quartier. Celle-ci concerne en premier lieu la transgression des règles de l'URSSAF ou municipales. *« Tout ce qui est autour de la place Meynard et de la rue des Faures, c'est assez hallucinant. Par rapport à l'URSSAF, par rapport à toute la réglementation municipale, il y a 80 % ou 90 % des commerces en infraction. Et ce qui est gênant, c'est que ça se fait au vu de tout le monde, et donc, c'est un peu, entre guillemets, toutes proportions gardées, une zone de non-droit où les gens font un peu ce qu'ils veulent. [...] Oui, il y a en plus un aspect de blanchiment d'argent. Il y a des familles bien connues dont les membres, soit sont au RMI, soit ils exploitent des boucheries dont on cherche le premier client (!) et ils arrivent pourtant à acheter des fonds de commerce et*

des immeubles. Ça, c'est sûr, ce n'est pas normal. » Cette dérive anomique relève également d'un rapport ambigu avec le recel, l'opportunité de réaliser une très bonne affaire semblant annihiler toute conscience de cette infraction. *« Dans le quartier de Saint-Michel, il est de bon ton d'acheter un magnétoscope qui est tombé d'un camion ! Et puis, les mêmes qui vont acheter ce magnétoscope vont vous dire que ce n'est pas normal qu'il y ait des dealers au coin de la rue. Ils vont acheter un vélo vingt euros à un inconnu qu'ils vont payer en espèces sans se poser de questions ; après, quand on leur dit que le vélo est volé, ils nous disent : "Eh bien, je n'y avais pas pensé." Il y a quand même une certaine mauvaise foi. Bon, maintenant, Saint-Michel, ce n'est pas Chicago non plus. »* À l'instar du *deal*, les divers trafics qui émaillent le quartier semblent garantir un contrôle social susceptible de contenir toute velléité juvénile de débordement.

Désorganisation sociale et turbulences juvéniles aux Aubiers

15

Aux Aubiers, l'enquête auprès des habitants pointe comme principal problème les nuisances imputables aux rassemblements de jeunes et à la concentration d'individus psychologiquement fragiles. Certes, la plupart des habitants conviennent que ces jeunes *« font plus de peur que de mal »*, mais les perturbations qui résultent de leurs comportements apparaissent comme le trait le plus distinctif des Aubiers comparé aux autres quartiers. Ce diagnostic s'accorde avec l'évaluation de la situation par les policiers locaux qui, à défaut de reconnaître à ces jeunes la stature de caïds, sont très conscients des effets délétères que provoque leur turbulence. Assurément, les Aubiers n'ont été marqués que par quelques soubresauts de « violences urbaines ». Des locaux à poubelles, des commerces, le centre social et le bureau de police ont ainsi brûlé en 1999 et 2002. Le quartier est cependant loin de constituer un champ de guérillas urbaines. Contrairement à des situations comme Strasbourg où les forces de l'ordre et les pompiers sont exposés à des jets prolongés de pierres et de barres métalliques, les confrontations entre jeunes et policiers prennent

ici rapidement fin. *« On est intervenu, mais tous, ils se sont barrés. Ils n'ont pas cherché la confrontation. Donc, jusqu'à présent sur les Aubiers, et ailleurs sur la rive droite, on n'ira jamais en confrontation directe avec les voyous du quartier. »* Suivant une analyse répandue, l'insécurité est d'abord, pour la police, le résultat de l'existence d'un noyau dur qu'il convient d'éradiquer. *« Sur les Aubiers, il doit y avoir 7 000 habitants⁷ ou un truc comme ça. Le noyau dur, pour nous, de délinquants qui posent problèmes, c'est dix mecs. C'est dix mecs, et autour d'eux vous avez une sorte de nébuleuse. Si vous voulez, c'est des caïds et puis après viennent s'agréger de façon ponctuelle Pierre, Paul et Jacques. Lorsque l'on fait tomber le noyau dur, le reste, pfft. »* Il semble bien que la constitution de ce noyau dur ait été confortée, dans la seconde moitié des années 1990, par une politique plus ou moins volontaire « d'achat de la paix sociale » : l'embauche de « grands frères » par le biais de CES (contrat emploi solidarité) et autres contrats d'insertion dans le cadre des activités du centre social. Les témoignages sur cette période relatent le supplice d'animateurs exposés au pouvoir croissant des « grands frères » et des jeunes qu'ils étaient censés encadrer. *« On s'est retrouvé avec des jeunes qui malmenaient des animateurs qu'il fallait changer tous les six mois »* (responsable, centre social); *« c'était toujours la même chose. S'ils ne les amenaient pas manger chez McDo, ils se faisaient casser la figure. En gros, c'était cela. Bon, les travailleurs sociaux, ils n'en pouvaient plus. Ils ont craqué. »* Cette intégration des « grands frères » vire aux Ateliers nationaux de 1848. Les bénéfices recueillis n'en justifient plus le coût d'autant que les « grands frères », outre leur fonction d'animateur, continuent à organiser les trafics illicites au sein de la cité, faisant régner leur loi dans les immeubles. En outre, réunis en la circonstance dans une association, ils s'arc-boutent sur la revendication d'improbables créations de postes. Face à ce qui s'apparente à du chantage, la mairie décide de casser cette spirale, ce qui provoque en retour une flambée de violence sur le quartier. *« À un moment, le discours des responsables associatifs, parce qu'il y avait une association sur les Aubiers, l'association Cité dynamique, était de*

.....

(7) Selon RP 99 : 3 978 habitants, soit 1,8 % de la population totale de Bordeaux. On peut supposer que le policier compte ici en plus la résidence qui fait face aux Aubiers (Le Lauzin).

dire à la municipalité: "Si vous ne nous financez pas, il y aura le bazar sur les Aubiers." En gros, c'était devenu pratiquement du chantage et le maire a dit: "Maintenant c'est terminé, on ne vous donne plus un centime." Et là, ça a explosé, mais cela a permis justement de casser les bandes et d'éloigner les meneurs; on ne peut pas céder à ce genre de truc.»

Si les «violences urbaines» et deux affaires criminelles à fort impact médiatique ont conforté la mauvaise réputation des Aubiers, l'insécurité enregistrée relève, pour les policiers, des conditions ordinaires de vie liées à la «misère du monde»: rassemblements ponctuels de jeunes qui dérangent, tapages nocturnes, dégradations de biens privés et publics, imprégnation alcoolique, incivilités en tous genres. Le désordre des familles en proie à la précarité constituerait le ferment des troubles à la tranquillité publique. *«Moi je pense que les problèmes essentiels, ici, c'est les problèmes intra-familiaux, les violences familiales, les différends, les disputes, les couples qui se tapent dessus, etc. Les problèmes de voisinage aussi. Ils sont tous un peu, enfin pas tous heureusement, mais on sait que la population est un peu marginale. On sait qu'il y a 30 % de personnes sur les Aubiers qui sont sans travail. Alors, est-ce que cela veut dire que ça entraîne des problèmes familiaux? Certainement! Donc, nous, le bureau de police est en bas de chez eux. Donc, forcément, quand il y a le trop plein chez eux, ils viennent nous voir et c'est toujours les mêmes. Mais ça, c'est commun à tous les bureaux de police, c'est toujours les mêmes personnes qui viennent.»* Le quartier pâtirait enfin d'une concentration élevée d'individus en détresse psychologique. *«Il y a beaucoup d'alcooliques, et aussi des gens dépressifs. Certains sautent par la fenêtre. Il y a même un berger allemand qui est tombé.»*

Insécurité routière et cambriolages à Caudéran et la Raze

À Caudéran et la Raze, comme souvent dans les quartiers réputés calmes, le seul véritable problème d'insécurité identifié par les habitants concerne l'insécurité routière.

C'est d'ailleurs généralement la principale question mise à l'ordre du jour des réunions de quartier. Champ de vision trop étroit aux carrefours, aménagement dangereux de pistes cyclables, excès de vitesse, stationnements gênants, demandes de « dos d'âne », de « coussins berlinois » ou doléances à propos de leurs emplacements : Caudéran et la Raze payent ici une configuration urbaine inadaptée à la densité de la circulation routière. Dans la mesure où la sécurité routière dépend d'une brigade spécialisée et ne rentre qu'occasionnellement dans le programme de travail de la police de proximité, cette question n'est pas le premier problème soulevé par ces services. Cela n'empêche pas les policiers de proximité d'en avoir conscience. Ainsi, s'agissant de la Raze : *« Les riverains de l'avenue Favarque ont raison. C'est vrai que les gens roulent à des vitesses excessives dans cette avenue entre la route de Toulouse et le centre de Bègles. Ce qui serait bien, ce serait au moins les dos d'âne. Là, je ne sais pas du tout, mais ce serait nécessaire, c'est clair. Là, cette avenue, il ne faut pas attendre qu'il y ait quelqu'un de décédé pour qu'il y ait quelque chose. »* Comme dans bien des zones pavillonnaires où le nombre de voitures par ménage augmente, le stationnement est le principal facteur d'infractions, mais la configuration du quartier incite la police à faire preuve d'indulgence. *« C'est le stationnement le gros problème. Cependant, on est obligé d'être tolérant, à partir du moment où on n'est que dans des petites rues étroites, les gens se garent sur le trottoir. »* Outre les cambriolages et quelques vols par usage de fausse qualité que stimule la présence d'une population âgée, la police a certes identifié, en collaboration avec la mairie, trois « points noirs » (la place des Martyrs de la Résistance, l'espace Paul Langevin, la place Aristide Briand) où, au retour des beaux jours, des rassemblements de jeunes peuvent occasionner des échauffourées ou simplement indisposer le voisinage. Toutefois, ces problèmes n'apparaissent pas suffisamment importants pour affecter des policiers à leur surveillance ; ils ne remettent pas en cause une image de site sans problème. *« On ne fait que passer le week-end. On n'y intervient pratiquement jamais. »* Même les problèmes de voisinage y semblent moins graves qu'ailleurs.

« Des problèmes de voisinage, non, pas sur ce secteur-là. Ou alors, ils les règlent entre eux, ça se passe bien. »

À Caudéran, les principaux problèmes concernent également les cambriolages, les vols à la fausse qualité et les infractions routières. On y retrouve aussi les inévitables conflits de voisinage. Le commissariat de Caudéran a « ses clients » pour qui le recours à la procédure apparaît comme un exutoire des pathologies modernes. Comme ces plaignants se manifestent le plus souvent à propos de situations où l'action judiciaire ne peut pas être engagée, ils considèrent que la police les néglige. *« On a nos cas ici. Aussi, on sait qu'ils écrivent beaucoup mais bon, le parquet ne veut pas s'embêter à juger ce qui n'est pas jugeable, donc il demande à la police de quartier de gérer le problème. On a ainsi des gens qui pensent que la police ne s'occupe pas de leurs problèmes en tant que demandeurs parce qu'ils en sont autant les auteurs. Les demandeurs sont souvent les auteurs, des gens qui sont un peu perturbés psychologiquement, qui sont demandeurs mais qui sont aussi les auteurs sans en avoir conscience. Ils pensent n'être que victimes. La plupart du temps, ces cas arrivent dans les conflits de voisinage : des gens qui se sentent persécutés, paranoïaques. En fait, ça relève plus de la médecine que de la police, mais bon, cela dit, c'est suivi par la police. »* Le quartier est néanmoins paisible. La difficulté de sa gestion tient à ce que les auteurs d'infractions sont extérieurs au quartier, ce qui rend leur contrôle plus difficile. *« C'est un quartier calme. On sait à peu près qui est susceptible de commettre des actes de malveillance. Cela dit, il y a un phénomène que vous devez connaître : c'est que, nous, on a les faits mais on n'a pas les auteurs ici. C'est un quartier chic, les actes se produisent souvent la nuit. Donc, nous, on a les victimes ici mais pas les auteurs. Les auteurs viennent d'autres quartiers. Vous voyez ce que je veux dire. C'est pas évident, sauf à faire du flagrant délit, ce qui est très rare. »* Le traitement des problèmes du quartier relève en définitive surtout de la mobilisation de services spécialisés comme la brigade anticambriolages spécialement créée à cet effet.

Les limites des attentes envers la police

Des taux de satisfaction variables à l'égard de la police

Les quartiers sont donc très inégalement exposés aux désordres et aux nuisances : les Aubiers et Saint-Michel les cumulent, la Raze et Caudéran en sont presque totalement épargnés. Excepté les nuisances liées à la circulation routière, rien ne perturbe vraiment leur tranquillité. Cela constitue un privilège dont les habitants ont du reste conscience. En revanche, aux Aubiers, et dans une bien moindre mesure à Saint-Michel, les désordres se développent sur fond d'exclusion sociale et de ségrégation urbaine. L'impact délétère sur la sociabilité que produit le cumul des nuisances en tout genre sur les quartiers de Saint-Michel et des Aubiers tranche ainsi avec le caractère paisible des relations de voisinage que se plaisent à évoquer les habitants de la Raze et de Caudéran. Comment ces différences de situations se répercutent-elles sur l'évaluation par les habitants de l'action de la police ? En toute logique, les résidents de Caudéran sont dans l'ensemble plutôt satisfaits de la manière dont la police répond à leurs besoins quand ceux des Aubiers se déclarent en majorité insatisfaits.

L'action de la police	Les Aubiers	Saint-Michel	La Raze	Caudéran	Ensemble
Plutôt satisfaisante	39,1%	36,4%	31,9%	54,4%	40,6%
Plutôt pas satisfaisante	52,6%	45,8%	24,1%	18%	35,1%
Sans opinion	8,3%	17,8%	44%	27,7%	24,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Toutefois, les entretiens réalisés auprès des habitants montrent que cette diversité dans les appréciations n'entre-tient pas pour autant l'idée que la police servirait moins bien les quartiers où se concentrent les situations de pauvreté. Plus exactement, quelles que soient les croyances des

....

(8) Inégalités quant à la célérité de l'intervention, aux moyens mobilisés et à l'application dans l'action.

habitants sur l'éventualité d'un inégal traitement par la police⁸ des différentes parties de la ville et, au contraire de ce qui est par exemple observé à propos de l'école, celui-ci apparaît somme toute comme un enjeu minime dans les stratégies résidentielles, cette traduction de la « lutte des places » où se lisent les efforts des habitants pour accéder dans les meilleures conditions aux services de la ville. Certes, lorsque l'on a la possibilité de déménager, il arrive de fuir un quartier en raison de l'insécurité qui y règne, à cause des désagréments imputables aux rapports de défiance entre voisins, au prétexte des préjudices redoutés d'un environnement licencieux sur la bonne scolarité de ses enfants. Ainsi, certains jeunes ménages rencontrés sur Saint-Michel, étudiants ou en premier emploi, sans renier le charme « exotique » du quartier, soulignent néanmoins qu'il est difficile d'envisager d'y élever de jeunes enfants. Toutefois, si la réputation d'un établissement scolaire peut être décisive dans le choix d'un nouveau logement, au même titre que la tranquillité supposée de son quartier, la proximité de commerces et d'équipements divers ou le fait d'être bien desservi par les transports en commun, les habitants n'intègrent pas dans leur calcul la situation des commissariats.

21

Une demande de présence policière floue et ambiguë

Cette minoration du rôle de la police dans l'estimation de la qualité de l'environnement résidentiel et donc sa moindre part dans le sentiment d'un accroissement des inégalités sociales et spatiales s'explique par le caractère inéluctablement flou et ambigu des demandes adressées à la police. Certes, au premier abord, la diversité des problèmes de sécurité décrite plus haut se traduit, chez les habitants des différents quartiers, par une même demande de présence accrue de la police pour endiguer les débordements des jeunes et les préjudices occasionnés par la présence des asociaux aux Aubiers et à Saint-Michel, ou pour faire respecter le code de la route à Caudéran et la Raze.

Mais en matière de production de la sécurité, les habitants ne sont véritablement que rarement fixés sur ce qu'il convient de faire. Dès lors qu'ils abandonnent le registre de l'idéologie pour aborder les questions de sécurité de manière pragmatique, leurs préférences ne sont guère préétablies. Conscients de l'impossibilité de mobiliser les moyens humains nécessaires à une forte extension des contrôles routiers, à quoi s'ajoute la prudence de ne pas trop vouloir s'y exposer soi-même, les habitants de Caudéran et la Raze réclament de la municipalité, donc en fin de compte de la communauté urbaine, les aménagements nécessaires. À Saint-Michel, la demande d'une présence plus régulière de la police dans la rue vise à mieux lutter contre le trafic de drogue ou à assurer un renforcement de la surveillance la nuit, lorsque circuler devient angoissant et que l'on craint d'être importuné par les marginaux. Ces souhaits sont en phase avec le diagnostic des policiers. Toutefois, la demande en matière de sécurité est rarement homogène, en particulier à Saint-Michel. À l'encontre d'habitants aussi « établis » que les commerçants (les plus présents aux réunions de quartier), certains habitants d'origine étrangère se disent autant inquiets que soulagés à l'idée d'un renforcement des contrôles policiers⁹, ce que les policiers n'ignorent pas. Des responsables d'établissements scolaires et d'associations, des travailleurs sociaux, ont tenu à souligner combien l'anxiété d'une partie des résidents relève davantage des conséquences attendues des opérations de rénovation en cours ou programmées que des désordres urbains qui affecteraient Saint-Michel. Ce qu'un responsable policier n'omet pas de souligner. *« Je pense que c'est ça qui les inquiète à l'heure actuelle, surtout ceux qui sont propriétaires, parce qu'ils se demandent, comme le monsieur qui est intervenu à la réunion : "Est-ce qu'on va avoir les moyens de faire les travaux qu'on va nous imposer ? Est-ce que ce n'est pas une manière de nous exproprier à moindres frais ?" C'est comme ça qu'ils le ressentent ; et le locataire se dit : "Mais attendez, si on fait des travaux, ça veut dire que les loyers vont augmenter ; est-ce qu'on pourra rester là, est-ce qu'on pourra toujours payer ?" Il y a un flou là, il y a un malaise, je crois. »* Sur les

....

(9) Ainsi ces propos d'un habitant de Saint-Michel : *« Moi ça me rassure un peu, mais en même temps ça me rassure pas vraiment. Étant d'origine étrangère, je ne fais pas confiance à la police. J'ai plus peur qu'ils me contrôlent, qu'ils me fouillent qu'autre chose. »*

Aubiers, la demande d'une vigilance accrue de la police est à la fois plus homogène et plus appuyée. Les habitants souhaitent que la police les rassure. Ce vœu s'ancre pour certains d'entre eux dans l'expérience des bénéfices retirés d'une plus forte présence policière à l'occasion d'un pic de «violences urbaines». Les policiers des Aubiers sont pleinement conscients de cette attente et la considèrent justifiée. Ils se gardent bien cependant d'en faire la clef de la résolution des problèmes d'insécurité, trop sensibles aux effets pervers que ne manquerait pas de produire une présence policière trop massive. *«Si on mettait en permanence une unité de CRS pour surveiller le pont des Aubiers, ça ne plairait pas trop parce que, quelque part, ils prendraient cela pour de la provocation.»*

Un service plus incertain qu'injuste

Au final, la police apparaît comme un service plus incertain qu'injuste dans son rapport aux territoires, et cela pour deux raisons.

Premièrement, la police n'est pas un service public ni même tout simplement un service comme un autre. Certes, elle est primordiale dans le secours et la protection des personnes et des biens et, dans les situations les plus critiques, les individus attendent leur soulagement de son action. Cependant, même si le travail de la police doit opérer sans interruption, *a minima* sous la forme d'une vigilance maintenue, à titre individuel, son utilité ne se fait que très occasionnellement sentir. C'est là la conséquence de la dépendance de l'action policière à l'événement : à l'échelle de leur expérience personnelle, les individus continuent pour l'essentiel d'ignorer ce que fait la police. Ainsi, dans le tranquille quartier de Bègles où la présence de la police se fait rare, les habitants sont certes davantage satisfaits (31,9 %) qu'insatisfaits (24,1 %) de ses services mais ils n'ont surtout pas d'opinion sur la question (44 %). De plus, la police ne fait pas que servir les gens, elle peut également les sanctionner. Or, quels que soient ses intentions générales ou son degré de moralité, personne n'est à l'abri de commettre une infraction (notamment routière). Bref, vis-à-vis de la

population, le service rendu est toujours incertain. Ainsi un même travail de surveillance peut-il constituer pour les uns une protection rassurante et pour les autres un contrôle pesant. Au final, contrairement aux services de l'école et à la différence de la compétition qu'ils organisent, il n'y a pas grand sens à se disputer les services de la police, le principal étant plutôt de ne pas avoir besoin d'y recourir. Le caractère peu adapté de cette notion de service du public pour définir le travail policier trouve enfin son illustration dans la propension des policiers de base, en interaction avec le public, à considérer fondamentalement le monde qui les entoure comme leur étant hostile¹⁰. Pour poursuivre la comparaison avec l'Éducation nationale, on notera que les enseignants des établissements les plus sensibles insistent également sur l'animosité *a priori* dont les élèves font preuve à leur égard, dans ces classes où l'on ne sait plus très bien quels services l'école rend à son public [Dubet, 2004].

Deuxièmement, en dépit du réflexe qui porte à réclamer davantage de présence policière pour répondre au sentiment d'insécurité, élus, habitants et professionnels savent que la sécurité dépend de bien d'autres facteurs que de la seule action de la police. Le sentiment de sécurité procède d'abord de l'exercice d'un minimum de contrôle social assuré par les habitants eux-mêmes. À tout le moins, de l'existence d'un niveau d'interconnaissance suffisant entre voisins et de leur capacité à imposer un usage moyen des espaces communs et de l'espace public [Haumont, Morel, 2005]. Ainsi, des quartiers comme la Raze et Caudéran confirment-ils l'hypothèse que l'homogénéité sociale de la population favorise les bonnes relations de voisinage et le sentiment de sécurité.

Incidence du contexte résidentiel dans la constitution du sentiment d'insécurité, d'une part; distinction à opérer dans la constitution de ce dernier entre ce qui relève de la « peur personnelle » d'être victime d'un « crime » et de préoccupations sécuritaires plus générales, d'autre part : tous ces facteurs rendent inéluctablement confuse la demande de sécurité adressée aux pouvoirs publics. Dès lors qu'ils examinent cette question de la tranquillité

....

(10) C'est le premier enseignement du texte fondateur de William A. Westley sur « Les racines de l'éthique policière » (1950) in Brodeur, Monjardet [2003, p. 29-45].

publique avec sérénité, les habitants rejoignent souvent l'une des principales conclusions des recherches évaluatives sur la police [Ferret, 2003]: l'augmentation des effectifs policiers ne garantit ni plus de sécurité ni moins de criminalité. Saint-Michel et Caudéran illustrent cet enseignement. Abordé sous l'angle des moyens mobilisés et, disons-le, de leur organisation, l'hyper centre de Bordeaux et en particulier le secteur de Saint-Michel semblent bénéficier d'un soin particulier qui contraste avec le dénuement de l'implantation policière à Caudéran. Néanmoins, il est frappant de constater qu'à Caudéran, 54 % des habitants se déclarent satisfaits de l'action de la police quand ce taux tombe à 36 % à Saint-Michel où les insatisfaits (46 %) y sont plus nombreux que les satisfaits. Il est vrai qu'à Saint-Michel, 12 % des personnes interrogées ont vécu une agression physique, soit quatre fois plus qu'à Caudéran. La présence policière conforte en fait autant les habitants sur la dangerosité d'un quartier qu'elle ne les rassure. Comme le souligne une habitante de la Raze: *«Le fait de voir la police, ça a plutôt tendance à me faire sentir dans un endroit où il y a effectivement quelque chose d'anormal, où il y a un risque... Donc, il faut faire attention et c'est vrai que je préfère ne rien voir plutôt que voir des flics à tous les coins de rue... Non cela ne me rassure pas alors qu'ils sont là pour ça.»* L'équation est logique et souligne cette propriété paradoxale d'une action policière réussie: son succès justifie son extinction quand le renforcement légitime de l'action policière s'alimente de ses échecs. À terme, la police est moins interpellée par les habitants pour sa partialité¹¹ que pour son impuissance.

....

(11) Sauf à l'égard de certaines populations en particulier, mais cela est une autre enquête.

Proximité ou spécialisation fonctionnelle ?

C'est précisément cette recherche d'une plus grande efficacité policière (baisse de la délinquance, augmentation du taux d'élucidation, diminution du chiffre noir) qui guide les réformes en cours de la police bordelaise. En raison des servitudes diverses auxquelles elle est assujettie et de l'existence de nombreux postes et commissariats

consommateurs en personnels (il existait au moment de notre enquête près de trente points de contact avec la population sur l'agglomération bordelaise), l'organisation de l'action policière à Bordeaux revêt un caractère précontraint et bloqué. Dans ces circonstances, la différenciation des prestations policières selon les quartiers n'est guère assimilable à un traitement « injuste » des différents territoires de l'agglomération. Certes, il existe une différence de traitement sensible entre le centre-ville et la périphérie, mais considérer cela comme une injustice reviendrait à négliger l'impact de la mobilité urbaine. La surveillance en centre-ville ne profite pas à ses seuls résidents mais touche l'ensemble de la population qui régulièrement s'y meut. Au final, les inégalités de traitement à l'intérieur d'un même ensemble urbain semblent peu significatives. Un responsable policier préfère souligner qu'une personne qui alerterait la police la nuit, quel que soit l'endroit de son appel, aura peu de chances, sauf affaire sérieuse, de faire déplacer un véhicule de police. Le service reste lié à l'urgence de l'affaire dans un contexte où « *si les Bordelais avaient connaissance de l'ampleur du manque de moyens policiers sur Bordeaux la nuit, ils seraient scandalisés. Cela ferait un tollé.* » Face à cette offre de services ankylosée, la question de l'inégalité de traitement des territoires infra-urbains se révèle en définitive un peu désuète. Instruits par une expérience professionnelle qui ne se limite pas à Bordeaux, les policiers pointent plus volontiers les inégalités de traitement entre les villes ou les régions que d'un quartier à l'autre de Bordeaux. « *Caudéran, c'est quand même 40 000 habitants. En région parisienne, une circonscription de 40 000 habitants aurait 60 à 70 flics à plein temps. À Caudéran, les policiers, la nuit, ils doivent être deux. Les résultats sont catastrophiques, ils n'arrêtent jamais personne à Caudéran.* »

Dans ce contexte, les changements organisationnels prévus sur Bordeaux visent d'abord, en multipliant le nombre de patrouilles de police, à renforcer la présence policière sur le terrain. Pour réaliser ce projet, les patrouilles sont dorénavant constituées de deux policiers contre trois auparavant. Ensuite, confirmant sa préférence pour un découpage fonctionnel plutôt que territorial de ses services,

.....

(12) Il faudra vérifier pour cela que les nouvelles patrouilles n'empruntent pas des itinéraires aléatoires dans la ville mais se concentrent sur des lieux précis.

la police bordelaise entend dissoudre les brigades territoriales des commissariats de l'agglomération. Les effectifs libérés seront redéployés dans les brigades spécialisées existantes ou en cours de création (cambriolage, sûreté urbaine, vols avec violence, violences urbaines, lutte contre les vols liés aux véhicules). Cette spécialisation fonctionnelle des services de police bordelais est conçue en grande partie dans l'optique de « résoudre les problèmes » diagnostiqués par le commissariat central¹². Cette transformation illustre le fait que la méthode de « résolution des problèmes » (*problem-oriented policing*) prônée par Herman Goldstein [2003, p. 261-293] ne s'accompagne pas automatiquement d'un développement de la police communautaire (*community policing*), contrairement à l'assimilation trop souvent entretenue entre ces deux termes. La situation bordelaise montre également que l'implantation d'une véritable police de proximité n'est pas indispensable pour l'ensemble des quartiers de la ville, seuls quelques sites en éprouvent véritablement le besoin (dans notre échantillon, les Aubiers et Saint-Michel). Notre propos n'est pas de disqualifier les espoirs investis dans la police de proximité, mais en l'état actuel de ses faiblesses, pour des raisons qui tiennent aussi bien aux compétences professionnelles valorisées par l'institution policière qu'à l'atonie de notre culture de la participation civique [Donzelot *et al.*, 2003], rien n'indique que le privilège accordé aux approches fonctionnelles sur les approches territoriales, à l'échelle d'un même ensemble urbain, induise une moindre adaptation de l'intervention policière à la spécificité de ses différents territoires, ni même un traitement « injuste » de ces derniers.

■ **Thierry OBLET**

maître de conférences, université Victor Segalen Bordeaux 2, LAPSAC

Jean-Marie RENOUARD

maître de conférences, université Victor Segalen Bordeaux 2, CESDIP

L'enquête repose sur des entretiens approfondis avec les acteurs concernés, l'analyse documentaire, l'observation de terrain et la passation d'un questionnaire auprès des habitants de ces différents quartiers. Notre équipe a consacré le printemps et l'été 2004 à une phase intensive d'investigation auprès de la police, d'élus, de commerçants, de travailleurs sociaux, de responsables d'établissements scolaires ainsi que différents professionnels concernés par les problèmes de sécurité.

47 entretiens semi-directifs (de 3/4 d'heure à 3 heures) ont été réalisés : Police nationale (20), police municipale (1), municipalités (élus et techniciens) [5], justice (1), travail social (6), Éducation nationale (3), commerçants (6), sécurité privée (1), habitants appartenant au CLSPD (4). Nous avons également assisté à 8 réunions (conseils de quartier, réunions du CLSPD, « groupes de dialogues ») et réalisé des observations directes. Ce travail complète une vaste enquête conduite auparavant auprès des habitants. Dans un premier temps, nous avons procédé à une phase d'exploration de la demande potentielle de sécurité des habitants dans chacun des quartiers retenus. 15 entretiens semi-directifs ont été réalisés dans chaque site, soit 45 entretiens au total. Ces derniers ont été complétés par d'autres effectués auprès d'observateurs privilégiés, habitants ou commerçants (une dizaine). Sur ces bases, un questionnaire plus ciblé a été construit pour saisir la demande sociale de sécurité. En tout, 200 habitants de plus de 17 ans ont été interrogés par quartier. L'enquête porte donc sur un total de 800 individus. Elle autorise une comparaison chiffrée entre quartiers.

BIBLIOGRAPHIE

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

DUBET (F.), 2004, *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ?*, Paris, Seuil.

FERRET (J.), 2003, « Évaluer la police dite de proximité ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises », in « Évaluer la police ? La mesure de la performance et ses enjeux : acteurs, savoirs et instruments », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 53, p. 83-110.

GOLDSTEIN (H.), 2003, « Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes » (1979) in BRODEUR (J.-P.), MONJARDET (D.) (dir.), 2003, « Connaître la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, hors-série, p. 257-293.

HAUMONT (B.), MOREL (A.) (dir.), 2005, *La société des voisins. Partager un habitat collectif*, Direction de l'architecture et du patrimoine, coll. Ethnologie de la France, Cahier 12, Paris, éd. de la Maison des sciences de l'Homme.


OBLÉT (T.), RENOUARD (J.-M.) (dir.), AUBERT (L.), KUHR (J.), VILLECHAISE-DUPONT (A.), 2005, *Offre publique de sécurité et polarisation sociale de l'urbain. L'exemple de l'agglomération bordelaise*, recherche réalisée par le LAPSAC et le CESDIP pour le compte du Centre d'études et de prévision du ministère de l'Intérieur, programme de recherche « Polarisation sociale de l'urbain et services publics » animé par le PUCA, ministère de l'Équipement.

BIBLIOGRAPHIE

RICHARD (G.), 1999, *Atlas social de l'agglomération bordelaise*, dossier n° 29, Bordeaux, INSEE Aquitaine.

RICHARD (G.), 2003, « La mixité urbaine dans les grandes villes de France », in PUMAIN (D.), MATTEI (M.-F.) (dir.), *Données urbaines T4 Economica Anthropos*, p. 211-218.


WESTLEY (W. A.), 2003, « Les racines de l'éthique policière », in BRODEUR (J.-P.), MONJARDET (D.) (dir.), « Connaître la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, hors-série, p. 29-45.



À partir d'une enquête de terrain, cet article montre que les polices municipales sont bel et bien des polices locales en ce sens que le contexte local conditionne largement leur action. Elles sont à la fois les polices de la ville et les polices du maire, au service de la communauté locale et de la politique municipale. Mais elles sont aussi portées par un groupe professionnel qui balance entre l'idéal d'une police de proximité tournée vers les citoyens et celui d'une police légaliste et répressive qui met la société locale à distance. Cette tension traverse le monde des policiers municipaux et révèle les ambivalences de leur quête de reconnaissance.

Les polices municipales : polices des villes ou polices des maires ?

par Virginie MALOCHET



En France, les polices municipales incarnent la police ordinaire de la rue jusqu'au début du ^{xx}e siècle, avant de céder devant l'avènement d'une police d'État puissante et centralisée [Vogel, 1993]. L'acte législatif Darlan généralise l'étatisation de la police française et leur porte le coup de grâce en 1941. Mais, quelques dizaines d'années après leur mort, c'est à leur renaissance que l'on assiste depuis le début des années 1980. L'inflation des demandes de sécurité, les appels pressants à la gouvernance, au local et à la décentralisation, encouragent leur expansion. Elles représentent

actuellement 6 % des forces de sécurité conjointes de l'État et des collectivités territoriales¹ et s'imposent comme le troisième corps de police de France, après la Police nationale et la Gendarmerie. Quelle est leur valeur ajoutée dans le système de coproduction de la sécurité ? Proposent-elles un modèle policier alternatif, plus proche des administrés et de leurs problèmes ?

Force est de poser la question à l'aune des débats récurrents sur la nécessité de réformer la police. Un peu partout dans le monde occidental, le sentiment d'insécurité, les violences urbaines et les chiffres de la délinquance mettent à mal l'efficacité d'une police répressive, focalisée sur les interventions d'urgence et les affaires judiciaires, coupée de la population et de ses préoccupations. En réaction, nombreux sont les pays qui s'inspirent de la théorie de la vitre cassée [Wilson, Kelling, 1982] pour expérimenter de nouveaux programmes policiers, selon l'idée que la police doit s'ouvrir sur la communauté et redéfinir son action au plus près des citoyens pour reconquérir une légitimité populaire. En France, c'est en 1999 que la police de proximité se met en place dans la Police nationale ; mais après le printemps électoral de 2002, les forces étatiques se recentrent sur la police d'investigation et d'interpellation au détriment des missions quotidiennes de voie publique, les polices municipales s'engouffrent dans ces espaces laissés vacants et l'on peut alors se demander si ce ne sont pas elles qui, aujourd'hui, se rapprochent le plus de la police de proximité sans en porter le nom.

Par définition, ce sont des polices locales. Sous l'autorité du maire, les polices municipales sont chargées du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques dans la commune. Par-delà ce mandat officiel, elles forment un monde pluriel et contrasté, traversé par la tension de deux modèles opposés : celui d'une police douce et consensuelle tournée vers la communauté, et celui d'une police dure et légaliste centrée sur la norme pénale. Entre prévention, service aux personnes et répression, le visage des polices municipales change d'une ville à l'autre, ce qui semble bien le moins puisqu'elles ont été créées pour répondre à des besoins locaux spécifiques. Si l'activité varie

....

(1) Soit environ 17 000 policiers municipaux, répartis dans plus de 3 000 communes. D'après les chiffres cités par B. Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales, le 20 septembre 2005 lors des premières assises des polices municipales.

Discours consultable en ligne sur le site du ministère de l'Intérieur : <http://www.interieur.gouv.fr>

selon les communes, reste cependant à identifier la nature des facteurs contextuels pertinents pour expliquer ces différences. Résultent-elles d'abord de la diversité des territoires? Relèvent-elles avant tout des orientations de la politique municipale? À partir d'une enquête de terrain, cet article traite de la portée et des limites de l'effet du contexte sur les polices municipales. Partant, il interroge leur capacité à relever le défi d'un véritable service policier de proximité, en prise directe avec la localité.

Les résultats présentés ici sont issus d'une recherche doctorale [Malochet, 2005] et reposent sur une enquête de terrain réalisée entre 2000 et 2004 : une observation *in situ* au sein de 9 polices municipales, 75 entretiens avec des policiers municipaux et 34 autres avec des responsables locaux. En amont, c'est un job saisonnier qui a nourri le questionnement : deux étés (1999 et 2000) passés au cœur de la police municipale d'une station balnéaire charentaise (3 500 habitants), en tant qu'agent administratif, aux côtés des 3 policiers municipaux titulaires. Dans une perspective comparative, il a semblé pertinent de travailler en collaboration avec des services de grande, moyenne et petite taille, dans des contextes sociaux et politiques variés :

- une métropole du Sud-Ouest, 215 000 habitants ; maire UMP ; 84 policiers municipaux (soit 3,9 pour 10 000 habitants) ;
- une cité populaire frontalière de la métropole, 21 000 habitants ; maire PS ; 6 policiers municipaux (soit 2,9 pour 10 000 habitants) ;
- une ville-dortoir à la périphérie de la métropole, 28 000 habitants ; maire divers droite ; 15 policiers municipaux (soit 3,2 pour 10 000 habitants) ;
- une petite station balnéaire de la côte atlantique, 1 500 habitants ; maire RPR (au moment de l'enquête) ; 2 policiers municipaux (soit 13,3 pour 10 000 habitants) ;
- une ville maritime touristique de la côte atlantique, 76 000 habitants ; maire PS ; 28 policiers municipaux (soit 3,7 pour 10 000 habitants) ;
- une ville renommée de la Côte-d'Azur, 67 000 habitants ; maire UMP ; 190 policiers municipaux (soit 28,4 pour 10 000 habitants) ;
- une banlieue aisée de la couronne parisienne, 73 000 habitants ; maire UMP ; 60 policiers municipaux (soit 8,2 pour 10 000 habitants) ;
- une première ville du département réputé le plus sensible de la région parisienne, 34 000 habitants ; maire UMP ; 6 policiers municipaux (soit 1,76 pour 10 000 habitants) ;
- une seconde ville du même département, 39 000 habitants ; maire DL ; 14 policiers municipaux (soit 3,6 pour 10 000 habitants).

Une police au service de la communauté locale

La police municipale exerce ses pouvoirs à l'intérieur des frontières communales. Mais cette démarcation institutionnelle du champ d'intervention ne dit rien de l'incidence de l'environnement local sur la production policière. Y a-t-il un effet « territoire » ?

De l'envergure de la ville

On peut d'abord mesurer l'impact de la variable « taille de la commune ». À l'évidence, les petites villes comptent moins de policiers municipaux que les grandes. Mais derrière ce constat général, les ratios dévoilent de fortes disparités : en moyenne, dans les communes dotées d'une police municipale, il y a 4,1 policiers municipaux pour 10 000 habitants² ; le chiffre explose dans la ville azurée (28,4) et chute dans la première ville « sensible » (1,76). Au regard du potentiel fiscal et de la hiérarchisation politique des priorités budgétaires, le nombre d'habitants joue à la marge sur la taille du service. En revanche, il commande plus directement la taille de la mairie et, par là, conditionne l'étendue des domaines d'intervention de la police municipale. Dans les petites communes, à défaut d'autres personnels, les policiers municipaux assument non seulement l'ensemble des tâches de police administrative mais aussi toute une série de tâches « péripolicières » (port de plis, fermeture des squares, etc.). Dans les grandes communes, à la faveur des services municipaux spécialisés (urbanisme, stationnement payant, etc.), ils se voient délestés de certaines missions et leur spectre d'action se resserre sur les fonctions proprement policières qui ne peuvent être déléguées à des agents administratifs même assermentés.

La taille de la commune n'affecte pas seulement l'organisation de la police municipale, mais aussi la nature des interactions avec le public. Les observations *in situ* et les témoignages des agents recourent l'opposition classique

....

(2) D'après les chiffres du Centre national de la fonction publique territoriale, au 1^{er} janvier 2002.

entre la communauté et la société [Tönnies, 1977] et révèlent une dépersonnalisation du rapport policier/usager s'accroissant avec l'extension des marges d'anonymat. Dans les petites villes, les policiers municipaux sont généralement bien identifiés et rappellent la figure traditionnelle du garde champêtre et du gendarme ; ils nouent avec les gens des liens durables, particularisés voire familiaux, sur le registre de l'interconnaissance communautaire. Dans les grands centres urbains, l'importance de la population limite les rapports interpersonnels et laisse peu de place à l'individualisation des agents, renvoyés indistinctement à leur uniforme. Tendanciellement, la relation s'objective, devient plus exclusivement professionnelle et distanciée, voire hostile. Seuls les îlotiers, affectés en permanence sur le même micro-territoire, paraissent mieux disposés à entretenir des contacts suivis avec les habitants.

De la spécificité des problèmes locaux

35

On peut également apprécier l'effet du contexte socio-économique local. Force est de constater que les polices municipales ne sont confrontées ni aux mêmes publics ni aux mêmes problèmes selon qu'elles se déploient dans les villes touristiques, dans les bourgades tranquilles de province, dans les centres urbains ou dans les banlieues défavorisées. Le milieu d'intervention détermine notamment les opportunités délinquantes [Cohen, Felson, 1979] et, partant, les opportunités d'action policière. Dans la métropole, le long de l'immense rue piétonne, les boutiques et la foule de passants offrent des cibles attractives aux voleurs à l'étalage et aux pickpockets. Du point de vue criminel, les zones marchandes des centres-villes constituent un terrain favorable aux prédatations ; du point de vue policier, elles circonscrivent un espace privilégié pour les flagrants délits de vol. Les quartiers de relégation urbaine, marqués par l'exclusion sociale, la détérioration de l'habitat et l'affaiblissement des contrôles sociaux, délimitent quant à eux des « aires de délinquance » [Shaw, Mac Kay, 1942] où les policiers

ont, plus qu'ailleurs, affaire à la violence, aux trafics illégaux et aux dégradations de biens publics et privés. Dans les deux villes sensibles, sur les parkings des grands ensembles, les voitures brûlées font partie du paysage; dans la petite station balnéaire, la découverte d'un véhicule carbonisé relèverait de l'événement exceptionnel.

Au fond, les policiers municipaux ne font pas tout à fait le même métier selon qu'ils l'exercent ici ou là. Pour ce brigadier-chef principal, qui a connu la banlieue parisienne avant de muter sur la côte atlantique, « *c'est incomparable parce que le niveau de délinquance ici et là-bas n'est pas du tout comparable* ». Fort de son expérience dans une cité pour laquelle « *zone à risques n'est pas une appellation usurpée* », ce jeune gardien apprécie désormais le confort professionnel garanti par le « *standing* » social de la banlieue aisée: « *À côté, ici, c'est le club Med!* » D'autres agents se satisfont pourtant mal des communes trop paisibles. Les bassins de délinquance, propices aux « *flags* » et aux interpellations, stimulent leur motivation policière. Après avoir débuté sa carrière en région parisienne, cette policière estime qu'on y fait « *plus de travail de police* » qu'en province, « *c'est une très bonne expérience* »; alors parfois, dans la ville maritime, elle « *trouve le temps long l'hiver* ».

L'environnement extérieur se répercute donc sur le travail de la police municipale. Cependant il n'y a pas de déterminisme local. Les problèmes font l'objet de lectures politiques et policières différenciées qui orientent en retour les priorités d'action. La définition sélective des tâches est d'abord fonction des directives municipales et des normes collectives partagées par les agents. Dans la première ville sensible, par exemple, le climat social est plutôt tendu, mais l'activité de la police municipale est plutôt tranquille; les brigades évitent scrupuleusement les secteurs « *trop risqués pour l'uniforme* », où « *de toutes façons même la Police nationale qui est armée ne va pas* ». Le territoire fournit une matière première pour la production policière, mais il n'oblige pas les agents à l'utiliser ni ne leur délivre un mode d'emploi universel. Chargé à la police municipale de s'en arranger et de la transformer à sa guise pour mener ses missions quotidiennes.

Le cas des stations balnéaires illustre la multiplicité des possibles en matière de réponse policière. Assurément, le tourisme estival pèse sur l'organisation du travail. S'il ouvre une manne financière vitale pour l'économie locale, il apporte aussi son lot de nuisances : stationnement anarchique, embouteillages à la sortie des plages, tapages diurnes et nocturnes, rixes à la clôture des bals populaires, prédateurs en tous genres. La délinquance évolue tant avec les mouvements de population que les polices municipales sont forcées d'en tenir compte. Pour faire face, elles se mobilisent en été : recrutement d'agents de surveillance de la voie publique (ASVP) en renfort, ouverture de postes saisonniers, extension des horaires d'intervention, etc. Cela étant, face aux mêmes problèmes, elles ne réagissent pas toutes à l'identique. Prenons l'exemple du commerce ambulant. À mesure que les touristes affluent, les « vendeurs à la sauvette » aussi ; la réglementation stricte ne suffit pas à les dissuader d'encourir le risque d'un procès-verbal, comparé aux bénéfices escomptés. Alors qu'ils sont plus ou moins tolérés sur les trois sites du littoral atlantique, ils sont plus systématiquement verbalisés dans la commune azurée. Dans cette ville de renom qui soigne son image, la volonté d'éradication du phénomène relève d'une résolution politique municipale.

Autre exemple sur la côte charentaise, pour souligner les conséquences de ces traitements différenciés. Une plage bordée de riches villas s'étale sur deux communes limitrophes ; sur le front de mer, un panneau matérialise la frontière municipale. Pour garantir la quiétude des riverains, les deux maires ont opté pour le même type d'arrêté interdisant l'utilisation d'instruments de musique et la consommation d'alcool sur la voie publique après 22 h. Concrètement, ces mesures n'ont pourtant pas les mêmes effets, simplement parce que les policiers municipaux de l'une des stations travaillent la nuit alors que leurs homologues de la ville voisine quittent leur service à 19 h. Les premiers peuvent veiller à l'application des textes jusqu'à 5 h du matin, pas les seconds. La Police nationale peut certes pallier cette défection, mais compte tenu de l'étendue de sa circonscription, elle n'intervient ici qu'assez rarement.

Les usagers le savent et la configuration nocturne des lieux en atteste. Côté surveillé, la plage est quasi déserte ; seul un couple d'amoureux s'embrasse tandis qu'à plusieurs dizaines de mètres, une famille fait une promenade digestive à la sortie du restaurant. Contraste de l'autre côté, où les jeunes gens se rassemblent en plusieurs groupes, autour d'un djembe, d'un joint ou d'un pack de bière. Quelques-uns jouent les informateurs et s'empressent d'avertir les nouveaux venus qui, par mégarde, commencent à s'installer sur le mauvais flanc de la plage. Quant aux policiers municipaux, ils patrouillent dans les limites de leur secteur et constatent, impuissants, les débordements sur la zone qui échappe à leur contrôle.

De la spécificité des demandes sociales

Pour tester la capacité d'adaptation d'une police municipale censée « coller » au territoire, on peut aussi s'interroger sur la spécificité des demandes de sécurité dans chaque communauté locale. Seule une enquête auprès des populations concernées permettrait de répondre rigoureusement à cette question. Néanmoins, les discours policiers semblent éclairants. Les agents mettent en évidence des différences sectorielles dans la manière dont les usagers s'emparent de leur service. Dans les zones huppées, les administrés se mobiliseraient plus prestement pour faire peser leurs exigences. Un policier municipal de la ville azurée caractérise ainsi les résidents d'un quartier chic : *« On a affaire à un milieu aisé où les gens ne comprennent pas qu'on leur dise "non". Donc là, il faut faire preuve de psychologie. »* L'un de ses collègues, en poste dans le dit quartier, commente : *« J'ai des gens très importants dans mon secteur. Il ne faut pas se rater avec eux, parce que c'est des gens qui écrivent facilement pour se plaindre. »* Dans les zones précarisées, les habitants seraient en revanche moins prompts à solliciter la police municipale. Le chef de service de la seconde banlieue sensible exprime toutefois sa satisfaction de travailler auprès d'un public

défavorisé, *«parce qu'ici, les gens ont vraiment besoin de nous»*.

En outre, l'observation du fonctionnement quotidien des services (à l'accueil et sur le terrain) et les documents internes consultés (maines courantes, registres des appels téléphoniques, courriers) fournissent quelques indicateurs pertinents sur la demande et sur son traitement dans des environnements différenciés. S'ils dévoilent d'importantes variations en volume, ils tendent aussi à montrer que la nature des requêtes et le profil des requérants sont assez similaires d'une ville à l'autre. Ce sont ordinairement les mêmes types de «clients», plutôt âgés et établis, qui s'adressent à la police municipale pour les mêmes types de problèmes relatifs aux nuisances sonores, conflits de voisinage, stationnements gênants et autres usages non conventionnels de l'espace public. Ce constat n'admet aucune interprétation définitive, cependant il laisse penser (sauf à postuler l'homogénéité des besoins par-delà la diversité des groupes sociaux) que les polices municipales peinent à recueillir les doléances marginales et non standardisées de toutes les composantes du public.

On peut alors se demander ce qui, de l'offre ou de la demande, prévaut dans la définition du travail policier. Au carrefour des logiques politiques, professionnelles et organisationnelles, l'offre policière s'autonomise pour partie de la logique sociale et influence la demande en retour. Autrement dit, l'effet «service» contrebalance l'effet «contexte». Les attitudes du public sont notamment fonction du degré d'implantation et des stratégies publicitaires de la police municipale. Celle de la première banlieue sensible, récemment créée, en sous-effectifs, préfère se faire discrète le temps de pourvoir les postes encore vacants; elle est mal connue des citoyens qui n'ont pas encore le réflexe de l'appeler. Par contraste, celle de la ville azurée, installée de longue date, communique largement sur son activité; elle a trouvé sa place dans l'organigramme municipal comme dans le tissu des institutions locales et s'est imposée au rang des recours incontournables pour les habitants qui composent massivement le numéro vert diffusé sur les panneaux d'affichage de la ville. Les répertoires

d'action et la spécialisation fonctionnelle des unités comptent également : les tâches répressives (assurées entre autres par les brigades fourrière ou les brigades moto chargées de la verbalisation des infractions routières) sont assez peu propices aux contacts conviviaux et bienveillants, tandis que les tâches préventives et le travail de proximité (ilotage, patrouilles équestres, etc.) favorisent la relation.

« Locaux » et « cosmopolites »³ : les policiers municipaux face au territoire

♦♦♦♦

(3) On reprend la terminologie de Merton [1997] pour caractériser le rapport des policiers au territoire.

Il nous faut maintenant tourner le projecteur vers les policiers municipaux : les échanges avec les administrés, partiellement conditionnés par le double effet du contexte et du service, tiennent également à la manière dont l'agent perçoit son environnement. Il va vers les autres d'autant plus volontiers qu'il évolue dans un milieu familier, d'autant moins qu'il se sent confronté à un milieu étranger, voire menaçant. Sur ce plan, l'extraction locale des policiers joue positivement. Le brigadier-chef de la petite station balnéaire (43 ans), un enfant du pays, est capable de conter l'histoire de presque tous les autochtones et tutoie la moitié d'entre eux ; parachuté de la région parisienne il y a deux ans, son collègue (47 ans) ne les identifie pas encore et se montre bien moins avenant. L'un des agents de la métropole (50 ans), qui y vit et travaille depuis toujours, ignore l'anonymat caractéristique des centres urbains ; figure emblématique de la police municipale, il connaît beaucoup de monde et passe énormément de temps à discuter dans les rues. Au fond, le rapport au public est fonction du rapport au territoire. Forts de ce constat, les policiers municipaux se divisent alors autour d'une question : la police municipale doit-elle être une police de « gens du cru » ? Les uns apprécient les avantages de l'intégration locale (pour une police proche de la population), tandis que les autres dénoncent ses travers (contre une police de connivence avec la population). Leurs positionnements respectifs témoignent de la pluralité des conceptions du métier et renvoient à deux idéaux

professionnels alternatifs : celui du « bobby », fondu dans la communauté, au service du public, et celui du « flic », plus distant, au service de la loi.

Les tenants du recrutement local expliquent que c'est un atout d'être « du cru », dans l'idée que *« t'as pas de relation à rechercher, elle est déjà établie »*. Ils disent aussi que l'attachement au territoire donne sens à leur travail, qu'ils s'investissent d'autant plus dans « leur » ville que leur passé les y raccorde et que leur vie privée s'y déploie. Ni forcément originaires ni forcément résidents de la commune, ils prônent *a minima* la permanence des effectifs sur le même îlot. Sauf à être de la région, il faut en effet du temps pour apprendre à maîtriser l'environnement, s'y socialiser, gagner la confiance des habitants, faire sa place en tant que policier municipal et se faire reconnaître par-delà l'uniforme. Sous cet angle, l'implication dans la localité participe directement de l'efficacité professionnelle et de la légitimation populaire. Elle engage le policier vis-à-vis du public et le rend redevable à son égard. Ainsi, selon ce brigadier-chef principal (55 ans), *« on a le sentiment de faire partie intégrante de la population. Partant de là, ça comprend des notions de service rendu plus affirmées qu'en police nationale. [...] On s'attelle à être respectueux de notre environnement, dans nos rapports, nos comportements, etc. Pourquoi ? Parce qu'on fait partie de la ville. [...] Et je crois que ça fait partie de notre spécificité, ça, une forme de police vraiment personnalisée »*.

Pourtant, si les policiers municipaux n'y prennent garde, l'interconnaissance peut tourner à la corruption passive. Les agents défavorables au recrutement local pointent ce risque et privilégient la dissociation des registres professionnel et privé. De ce point de vue, l'implantation locale du policier compromet la liberté d'action, entache la légitimité de l'autorité et, au final, empêche de faire du bon travail. Pour ce gardien principal (30 ans), *« c'est jamais bon, parce qu'on connaît beaucoup trop de gens pour nous permettre de travailler librement. [Les agents du cru] travaillent pieds et mains liés »*. La posture d'extériorité face au territoire d'intervention s'impose alors comme une double caution. Sur le plan policier, elle limite les

accointances, garantit l'indépendance dans l'exercice des pouvoirs et fait écho à l'esprit de mobilité, synonyme d'évolution de carrière. Sur le plan personnel, elle préserve l'anonymat, protège d'éventuelles représailles et assure un certain confort familial, loin du lieu de travail.

En matière de recrutement, l'instauration du concours en 1994 et la consolidation des dispositifs de formation renforcent la sélection à l'entrée dans la profession. Les fervents défenseurs d'une police de « *gens du cru* » craignent que cela puisse « détacher » du local et agitent alors le spectre d'une police déracinée, coupée de son public, à l'instar de la Police nationale. À la différence des gardiens de la paix, les policiers municipaux continuent pourtant de choisir librement leur affectation dans la limite des postes à pourvoir et nombre d'entre eux restent dans leur région, près de leur famille et de leurs amis. Toutefois, la nouvelle génération s'achemine vers plus de mobilité géographique. Contrairement à certains de leurs aînés, les jeunes agents ne privilégient plus exclusivement leur ville d'origine mais recherchent aussi des emplois correspondant à leurs aspirations policières. Plus diplômés et mieux formés, ils se veulent plus distants de leur milieu d'intervention et font valoir leurs compétences professionnelles avant tout ; ils sont prêts à « *bouger* » pour « *prendre du galon* » ou relever d'autres « *challenges* ». Cette évolution tendancielle des motivations, concomitante au durcissement des modalités de recrutement, se répercute sur le rapport au territoire et met en cause une certaine idée de la proximité fondée sur l'enracinement local des policiers.

Une police au service de la politique locale

Le contexte local dans lequel évoluent les polices municipales n'est pas seulement social, mais aussi politique. À un second niveau d'analyse, on peut donc se demander quelle est la portée de l'effet « politique ». Il nous faut alors envisager la donne politique municipale dans une double

acception, au regard des programmes d'action mis en œuvre sur le territoire (*policies*) et de la concurrence pour le pouvoir dans le marché électoral local (*politics*).

En phase avec l'agenda public municipal

L'examen des polices municipales à l'aune des *policies* force à considérer la politique municipale dans un sens large. Si l'on admet que l'action de sécurité va de pair avec le développement économique et culturel de la ville, qu'elle s'inscrit dans une politique globale visant à renforcer l'attractivité d'une commune où « il fait bon vivre » [Le Goff, 2005 ; De Maillard, 2005], on comprend dès lors que le travail des polices municipales, loin de répondre aux seuls enjeux sécuritaires, se rapporte à l'agenda plus général de la collectivité locale. Dans la métropole, par exemple, la police municipale doit compter avec une entreprise majeure qui s'actualise à l'échelle de la communauté urbaine : la construction du tramway. Le vaste chantier induit une réorientation des missions autour des problèmes de circulation. Les cas de la brigade VTT et de l'unité du stationnement payant illustrent cette nette inflexion de l'activité. Initialement, la brigade VTT a été créée pour arpenter les berges du fleuve et les pistes cyclables ; aujourd'hui, elle les délaisse et n'occupe que des points fixes de régulation du trafic aux carrefours névralgiques du centre-ville. Quant à l'unité du stationnement payant, elle est momentanément en *stand by*. Les consignes municipales sont claires : « *pédale douce* » sur la verbalisation dans les zones horodatées. Conscients des perturbations liées aux travaux, les élus veulent ménager la susceptibilité des riverains. Avant l'entame du chantier, l'unité du stationnement payant se composait de vingt-huit agents (policiers municipaux et ASVP) ; actuellement, elle n'en compte plus que neuf (deux gradés et sept ASVP, les policiers municipaux restants ayant été redéployés dans les autres brigades). Une restructuration globale de la police municipale est prévue dès la fin des travaux.

Les stratégies de « marketing » municipal reposent également sur la politique d'animation de la ville. Ainsi, les polices municipales se calent sur le calendrier des manifestations publiques et consacrent un large pan de leur activité à l'encadrement des événements sportifs, culturels ou commerciaux. Toute l'année, celle de la ville azuréenne aménage son service au gré d'un « événementiel » surchargé. Sans conteste, c'est le festival du film, symbole du rayonnement international de la ville, qui marque le temps fort au mois de mai. Lors du festival du film 2003, les policiers rencontrés relayaient cette fierté municipale. Ils se sentent investis d'une certaine responsabilité : à leur niveau, ils contribuent à l'image de marque de la commune. *« Il ne faut pas se loucher parce que les caméras du monde entier sont braquées sur nous ! On se doit d'être exemplaires. »* Au sommet, les responsables municipaux partagent ce point de vue en même temps que l'obsession des médias et s'efforcent de rationaliser le dispositif d'action dans un souci d'efficacité optimale. Après plusieurs réunions de coordination avec les divers partenaires associés, le chef de service élabore en amont une « note » de quatre-vingt pages détaillant par secteur, jour et heure, l'affectation des personnels et les missions spécifiques. Le planning spécial renforce les effectifs sur les sites les plus fréquentés du centre-ville, au détriment des autres quartiers. Mais la bonne gestion de l'événement prévu suppose aussi de pouvoir réagir aux impondérables susceptibles de perturber le festival. À cet effet, la note anticipe plusieurs éventualités, indiquant la marche à suivre en cas d'activation du plan Vigipirate, d'alerte à la bombe ou de mouvements sociaux de protestation. Ces derniers préoccupent particulièrement les autorités policières dans le sens où, régulièrement, des groupes revendicatifs cherchent à profiter de la couverture médiatique du festival pour gagner en visibilité. Ainsi, lors de l'édition 2003, les enseignants manifestent à deux reprises dans les rues de la ville. Préalablement informé par les Renseignements généraux, le chef de service mobilise les unités motocyclistes et le personnel disponible du secteur périphérique pour réguler le trafic. En tête de cortège, au côté du commissaire, il commande ses hommes

par radio. La police municipale, qui n'intervient pas en matière de maintien de l'ordre, est incluse dans le dispositif de sécurisation. Par deux fois, elle réussit à dévier la circulation suffisamment tôt pour éviter que les automobilistes se trouvent bloqués sur la prestigieuse avenue principale.

La police du maire

Si l'action des polices municipales s'inscrit dans la politique globale de la ville, elle relève plus directement de la politique de sécurité et répond sur ce plan à des objectifs fixés par le maire. Autorité de police administrative et judiciaire, c'est effectivement lui le « *grand patron* ». Les polices municipales se réduisent-elles pour autant à un instrument d'exécution de la volonté du « prince » ?

Le poids du pouvoir politique

Ce serait en tout cas négliger le rôle du politique que de dépeindre les polices municipales sous le jour exclusif d'une police de proximité fondue dans la communauté locale [Ferret, 1998]. Au sommet de la hiérarchie, le maire médiatise la relation entre le corps policier et le corps social. Parfois secondé par un adjoint ou un chargé de mission, il commande la police municipale et décide des priorités d'action. Dans les limites du cadre juridique, il façonne la police municipale à l'image de ce qu'il souhaite qu'elle soit. Les diverses doctrines d'emploi ne recoupent pas systématiquement les clivages gauche/droite et renvoient plus largement aux positions idéologiques des élus sur les questions de sécurité publique. Deux grandes conceptions s'affrontent, pour deux variations bien distinctes sur le thème de la police municipale.

Les partisans de la municipalisation de la sécurité prônent le renforcement du rôle du maire et réclament plus de pouvoir de police. Ils dénoncent le désengagement étatique et excipent des carences de la Police nationale et de la Gendarmerie pour justifier la création de leur police municipale, à des fins de substitution. Ils lui confèrent des visées

sécuritaires et mettent l'accent sur le contrôle et la lutte contre la délinquance. Ils arment leurs agents⁴, les encouragent à appliquer leurs prérogatives répressives et les chargent de « repolicer » la ville. À l'inverse, les défenseurs du dogme régalien affirment que la sécurité doit rester l'affaire de l'État. Ils refusent d'employer leur police municipale comme une « *police nationale bis* » et préfèrent l'envisager dans la complémentarité des autres forces de l'ordre. Ils circonscrivent son champ d'action à la surveillance préventive de l'espace public et à la gestion des « petits » désordres qui incommode les citoyens. Ils préconisent une présence policière rassurante et dissuasive dans les rues. Ils bannissent l'impopulaire verbalisation et insistent sur le dialogue, la médiation et le service aux personnes. Ils utilisent leur police comme un outil de communication et de paix sociale et s'attachent à lui donner une image douce et consensuelle.

Qu'ils jouent sur le tableau de la répression ou sur celui de la prévention, ce sont donc les maires qui, dans tous les cas, distribuent les cartes au départ et définissent les grandes orientations du service. Il faut toutefois dépasser le cliché réducteur d'un appareil politique entièrement soumis à la volonté du maire : en règle générale, les polices municipales ne sont ni de simples instruments de propagande électorale, ni des milices au service d'élus ultrasécuritaires. D'une part, les maires sont des démocrates dans leur immense majorité ; d'autre part, leur souveraineté n'est pas absolue. Le pouvoir politique est contrebalancé par le haut et par le bas : les polices municipales font l'objet d'un encadrement juridique et d'un contrôle étatique renforcés, elles se rapportent à la communauté et répercutent les demandes des administrés ; enfin elles sont portées par un groupe professionnel qui défend sa propre cause avant de servir les intérêts du maire.

Contrepoids étatiques

En matière de police administrative, le maire est sous la tutelle du préfet (qui peut contester la légalité des arrêtés municipaux) et sous le contrôle du juge administratif

....

(4) Sous réserve de l'accord du préfet après demande motivée et circonstanciée.

(qui peut en cas de recours en vérifier la conformité). En tant qu'officier de police judiciaire, il est subordonné à la hiérarchie préfectorale et au procureur de la République. Par-delà ce droit de regard sur l'exercice des pouvoirs du maire, les autorités centrales supervisent l'activité des policiers municipaux. La consolidation du cadre législatif et réglementaire (avec la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales notamment) et le durcissement des mécanismes de contrôle (double agrément du préfet et du procureur, dispositif d'inspection ministérielle, convention de coordination avec la Police nationale ou la Gendarmerie) raffermissent l'emprise étatique sur les polices municipales et restreignent parallèlement la marge de manœuvre des élus.

À l'échelle locale, les représentants de l'État peuvent ainsi contrarier les desseins du maire. En région parisienne, par exemple, un préfet défavorable à l'armement des policiers municipaux a rejeté toutes les demandes d'équipement en revolvers; en 2001, face à ce refus systématique, les policiers municipaux, soutenus par plusieurs élus, ont organisé un mouvement de protestation: sans suite. En matière de sécurité publique, le pouvoir central pèse donc sur le pouvoir local; mais l'inverse est aussi vrai [Gatto, Thoenig, 1993]. Les maires jouent de leur influence politique auprès des fonctionnaires d'État et maîtrisent une ressource convoitée: les finances communales. En quête de moyens, Police nationale et Gendarmerie requièrent leur contribution pour l'achat ou le prêt de matériel, la mise à disposition de bâtiments, etc. La municipalisation de la sécurité recouvre ces aides diverses et dépasse donc les seules créations de police municipale [Roché, 2002].

Contrepoids citoyens

À la différence des préfets, procureurs, commissaires et autres fonctionnaires de la sécurité publique, les maires sont élus au suffrage universel. L'enjeu électoral les soumet à une contrainte de légitimation et leur impose une exigence de « rendre compte ». Ils doivent composer avec les citoyens, s'appuyer sur leurs attentes pour définir et justifier l'emploi de la police municipale. Dire qu'ils sont forcés de tenir

compte des requêtes populaires ne signifie cependant pas qu'ils les traitent toutes équitablement. Pour comprendre l'action municipale de sécurité, il faut donc s'intéresser au processus politique de hiérarchisation des demandes sociales. Celui-ci résulte des négociations avec les groupes de pression constitués, mais aussi du souci de contenter la masse des électeurs. Confronté à des demandes multiples et souvent antagonistes, l'élu doit s'efforcer de concilier au mieux les intérêts en présence, de trancher si besoin et de dégager des priorités.

L'exercice délicat de cette responsabilité politique est toujours susceptible de favoriser les uns au détriment des autres. Dans la métropole, l'arrêté «anti-bivouac⁵» a été salué par une partie de la population qui n'a pas manqué d'exiger son application *illico*; en revanche, il a été bien moins apprécié par les marginaux directement visés et vivement critiqué par les militants des libertés individuelles. Par-delà l'opposition des points de vue, cet exemple illustre la tendance à la ségmentation des publics cibles de l'action municipale de sécurité. Dans une société pluraliste et inégalitaire, le raisonnement politique tend à partir moins du citoyen que de l'acteur socialement situé [Duran, 1999]. Plus précisément, les stratégies municipales s'appuient souvent sur l'acteur «électoralement» situé. De la prise en compte des intérêts catégoriels au clientélisme déguisé, il n'y a qu'un pas. Certaines municipalités n'hésitent pas à le franchir et développent des services policiers quasi privés, à l'instar des opérations-tranquillité-vacances⁶, pour séduire, attirer et fidéliser les «bons» habitants dans la commune.

En somme, la réalité des polices municipales est contingente au marché politique local. Il ne faut pas pour autant surestimer le poids de la communauté citoyenne sur les décisions municipales. Les habiles campagnes de communication et les purs effets d'annonce résistent parfois mal à l'épreuve des faits et aux évaluations concrètes. Le niveau rhétorique du discours politique(-ment correct) et le niveau pragmatique de l'action sont bien distincts. Il peut exister des décalages entre les objectifs publiquement affichés et les directives effectivement transmises à la police municipale. En outre, les consignes politiques n'ont

....

(5) Interdisant tout rassemblement de personnes pouvant nuire à la tranquillité publique.

....

(6) Soit une surveillance à la demande des résidences laissées vacantes pendant une période donnée. Notons que la Police nationale pratique également de telles opérations.

de valeur *in fine* que par rapport à leur application pratique. Cette étape de la mise en œuvre opérationnelle interroge la manière dont les agents les reçoivent, ce qu'ils en font sur le terrain, et donc la légitimité qu'ils accordent aux élus.

Contrepoids professionnels: les policiers municipaux face au politique

L'argumentation professionnelle des policiers municipaux se fonde sur une définition rationnelle légale et apolitique de l'autorité hiérarchique du maire: s'il est le «*grand patron*», c'est en tant que premier magistrat de la commune, et s'ils acceptent de se soumettre à sa volonté, c'est tant que ses ordres cadrent avec leur mandat. Mais la subordination devient insupportable si la raison politique paraît opaque et illégitime [Monjardet, 1996]. Les agents, acteurs de leur expérience professionnelle, distinguent ainsi la politique municipale de sécurité qu'ils sont chargés de mettre en œuvre, de la «*politique politicienne*» qu'ils refusent de servir. La neutralité est une gageure pour ces policiers en mal de considération qui veulent désormais affirmer leur professionnalisme. Ils condamnent fermement ceux de leurs collègues qui ont pu jouer les «*colleurs d'affiches*» et s'attachent à déconstruire l'image d'une garde prétorienne au petit pied. Ils mobilisent la rhétorique de la déontologie professionnelle pour s'émanciper symboliquement de la tutelle politique et se défendent d'une quelconque filiation partisane. Guidé par une éthique d'impartialité, le discours dominant consacre la notion de service public: «*Que mon maire soit de gauche, de droite, d'extrême gauche, d'extrême droite, je n'ai pas à faire de politique. [...] Je suis sous les ordres du maire, mais avant tout au service de l'administré.*»

Mais la conscience d'être «*malgré tout sous domination politique*» heurte la soif d'autonomie et empêche la conquête d'une identité fière. Les policiers municipaux accusent les élus de ne pas toujours leur donner la possibilité d'exercer pleinement leur métier. En particulier, les plus «*flics*» dénigrent ces maires qui leur interdisent d'investir les

champs d'action répressifs et qui les maintiennent dans un rôle « indigne » de leur statut. Outre la doctrine d'emploi, les agents reprochent souvent aux élus de nier leur travail à la faveur des amitiés partisans et des arrangements interpersonnels (les fameux « *PV qui sautent* »). Surtout, ils dénoncent l'utilisation de la police municipale comme « *vitrine politique* ». Écrasés sous le poids des enjeux électoraux, ils font part de la pression que les maires en campagne répercutent directement sur leur service. Au fond, ils expriment leur difficulté à se positionner face à l'hégémonie d'un pouvoir politique qui fait obstacle à la reconnaissance de leur « *juste valeur* » professionnelle.

Les policiers municipaux vivent mal cette instrumentalisation politique, si mal que la démotivation l'emporte parfois. Leur capacité de résistance est pourtant considérable. C'est à eux qu'appartient la mise en œuvre des directives municipales et c'est de leur travail que dépend la validation des engagements du maire en matière de sécurité. Or, sur le terrain, ils jouissent d'un pouvoir discrétionnaire important. Ils peuvent parfois freiner l'activité au point de paralyser le service et leur pratique effective peut s'éloigner des objectifs politiques officiels, voire même les contrarier. Dans la ville maritime, où le maire proscrit les points fixes de contrôle routier, les policiers municipaux expliquent qu'« *il y a toujours un moyen de contourner* » : au « hasard » des patrouilles, il suffit de se placer en un lieu stratégique où l'on est sûr de prendre rapidement un premier conducteur en flagrant délit (en ce cas, l'élu peut difficilement contester l'intervention), de l'interpeller, puis, le temps de dresser le procès-verbal, d'arrêter un second contrevenant, et ainsi de suite.

Parallèlement à ces petits actes d'opposition, les références au métier, au droit et à la déontologie sont les supports d'une posture policière plus autonome. Les policiers municipaux s'appuient sur leur mandat institutionnel en tant qu'il leur confère une valeur en soi, dont l'élu ne peut totalement les déposséder. Ils se retranchent également derrière les textes juridiques pour se protéger d'éventuels abus, contester les ordres illégitimes et « *recadrer* » leur hiérarchie municipale si besoin. Forts de leur double agrément, ils se plaisent

enfin à rappeler qu'ils ne dépendent pas seulement du maire, mais aussi du procureur de la République et du préfet. Cette insistance sur l'autorité des autres « *patrons* » est une manière de minimiser l'influence du politique et de l'évacuer du champ de construction de l'identité professionnelle. Dans cet esprit, d'aucuns poussent leurs revendications jusqu'au rattachement direct au ministère de l'Intérieur; ils préconisent une gestion centrale qui marquerait la fin d'une police proprement municipale.

Entre l'acceptation de l'autorité légitime du « *grand patron* » et le désir de s'affranchir de la sujétion politique, le positionnement des policiers municipaux vis-à-vis du maire révèle les ambivalences d'une profession en quête de reconnaissance. Il est symptomatique de cette tension qui traverse leur monde de part en part, entre l'inscription locale et les prétentions universalistes, entre l'idéal d'une police communautaire qui cherche l'approbation populaire quitte à paraître faiblement dissuasive, et celui d'une police légaliste qui vise à raffermir sa légitimité institutionnelle quitte à rompre avec le public. Si les polices municipales balancent entre l'un et l'autre, constamment, il semble toutefois qu'elles penchent au final vers le second pôle. Portée par la jeune génération, la tendance qui se profile annonce la victoire des « *flics* » sur les « *bobbies* »; le souci de servir la collectivité locale et la politique municipale cède devant l'ambition de se rapprocher du modèle valorisé de la police « *noble* », celle de l'État. À trop vouloir ressembler aux policiers nationaux, les policiers municipaux risquent pourtant de perdre un peu de leur identité et de sacrifier la richesse de leur métier sur l'autel de la professionnalisation. Ils pourraient alors finir par perdre prise dans la localité.

Conclusion

Aujourd'hui, les polices municipales apparaissent bel et bien comme des polices locales, en ce sens que le contexte local conditionne largement leur action. La variété des politiques municipales s'ajoute à la diversité intrinsèque des territoires pour alimenter l'hétérogénéité des situations.

Mais la logique de contrôle étatique et, surtout, la logique professionnelle autonome viennent contrebalancer l'effet conjugué des logiques sociales et politiques. À mesure que les policiers municipaux franchissent les étapes de leur professionnalisation, ils renforcent leur aptitude à infléchir le cours des choses, restreignant parallèlement l'influence des usagers et des élus. Par là, ils limitent les risques de connivence avec la population et contournent l'écueil d'une police entièrement dévouée au maire. Ils s'exposent toutefois à un autre danger : celui d'une police autocentrée, en rupture avec le monde extérieur. Ils ne sauraient donc faire l'économie d'une réflexion sur le sens de leur professionnalisation, sur leur utilité sociale et sur leur valeur ajoutée dans le marché de la sécurité. S'ils doivent regarder vers le haut – le droit, la déontologie et les garde-fous républicains – pour déjouer les menaces de corruption passive et contrer les dérives miliciennes, ils doivent aussi se tourner vers le bas, tenir compte des demandes sociales et des orientations politiques du maire qui, après tout, incarne la légitimité démocratique. Suite aux récentes émeutes urbaines, face aux limites éprouvées d'un système policier centralisé et insuffisamment connecté à la population, ils semblent avoir tout intérêt à jouer la carte de la proximité, pour un modèle d'intervention publique alternatif et renouvelé, plus ouvert sur la société locale.

■ **Virginie MALOCHET**

sociologue associée au LAPSAC, université Bordeaux 2.

B I B L I O G R A P H I E

COHEN (L. E.), FELSON (M.), 1979, « Social Change and Crime Rate Trends: a Routine Activity Approach », *American Sociological Review*, vol. 44, p. 588-608.

DURAN (P.), 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

FERRET (J.), 1998, « Les polices municipales en France, une perspective sociopolitique », *Déviance et société*, vol. 22, n° 5, p. 263-287.

GATTO (D.), THOENIG (J. C.), 1993, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan.

LE GOFF (T.), 2005, « Un maire patron de la sécurité locale. Gilles de Robien à Amiens », in FERRET (J.), MOUHANNA (C.) (dir.), *Peurs sur les villes*, Paris, PUF, p. 23-43.

BIBLIOGRAPHIE

MAILLARD (J. de), 2005, « "Sans angélisme". De la lutte contre l'insécurité dans une ville de banlieue parisienne : Les Mureaux », in FERRET (J.), MOUHANNA (C.) (dir.), *Peurs sur les villes*, Paris, PUF, p. 45-61.

MALOCHET (V.), 2005, *Les policiers municipaux. Les ambivalences d'une profession*, thèse de doctorat de sociologie, université Victor Segalen Bordeaux 2.

MERTON (R.K.), 1997, « Type d'influence : local ou cosmopolite », *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, A. Colin, p. 291-317.

MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.

ROCHÉ (S.), 2002, *Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité*, chap. X, Paris, Odile Jacob.

SHAW (C.), MAC KAY (H.), 1942, *Juvenile Delinquency in Urban Areas*, Chicago, University of Chicago Press.

TÖNNIES (F.), 1977, *Communauté et Société*, Paris, Retz-CEPL.

VOGEL (M.), 1993, *La police des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la III^e République*, Saint-Martin-d'Hyères, université Pierre Mendès France.

WILSON (J. Q.), KELLING (G. L.), 1982, « Broken Windows. The Police and Neighbourhood Safety », *The Atlantic Monthly*, n° 249, p. 29-38 ; traduction française, 1994, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 15, p. 163-180.

Sur la base d'une recherche de terrain récente menée en région parisienne, les auteurs de cet article montrent que les habitants – ou plutôt certaines catégories d'habitants – sont amenés à prendre une part plus active qu'on ne l'imagine habituellement à l'entretien, à la sécurisation et plus généralement à la « fabrication » de leur environnement. La participation active des habitants à la lutte contre l'insécurité et les incivilités apparaît alors comme un mécanisme de régulation sociale fondamental et forme un chantier où l'action publique locale, le communautaire et l'initiative individuelle se recouvrent, se recoupent et se renforcent mutuellement dans des agencements inédits.

Participation, insécurité, civilité : quand les habitants s'en mêlent

par Anni BORZEIX, Damien COLLARD, Nathalie RAULET-CROSET

Jusqu'où faut-il suivre Sebastian Roché [2002] quand il soutient qu'en France « *on ne peut faire sans les habitants mais l'on ne peut faire avec* » ou encore Jacques Donzelot et Anne Wyvekens [2004] qui parlent du caractère « *plus que marginal* » de cette participation ? Nos observations au cours d'une recherche de terrain récente en banlieue parisienne nous amènent à nuancer ces propos pour deux sortes de raisons. D'abord, parce que la participation des habitants à des actions de veille et de prévention n'est pas qu'indirecte en France¹ ;

♦♦♦ (1) Donzelot et al. [2003] parlent de participation dans ce cas de « 3^e rang ».

elle ne se limite pas à des pratiques d'information et de consultation organisées par les élus. Les habitants ne sont pas que des figurants. Ensuite, parce qu'à la lumière de notre enquête, la thèse que nous proposons ici est que les habitants ou plutôt certaines catégories d'habitants que nous avons rencontrés sont amenés à prendre une part plus active qu'on ne l'imagine habituellement à l'entretien, à la sécurisation et plus généralement à la « fabrication » de leur environnement. Ils ne font pas seulement « avec » les décideurs, ils font aussi « autrement » et « ailleurs ». C'est ce que nous montrerons à l'aide de quelques figures types d'implication active des habitants dans les affaires de la cité en matière de lutte contre les incivilités et l'insécurité.

Participation de qui et à quoi ?

Plus que d'autres pays, la France peine, semble-t-il, à trouver le bon équilibre entre l'État et la société civile. La démocratie dite participative a chez nous du mal à prendre pied parmi les routines de la gouvernance, à la différence de certains pays anglo-saxons où elle s'adosse plus aisément, et depuis toujours, à des communautés de voisinage vivaces et perçues comme politiquement légitimes. Cette déclinaison de la démocratie participative dans notre pays trouve sans doute des limites spécifiques en raison de la place omniprésente occupée par l'État central et par ses excroissances administratives et territoriales dans le modèle républicain qui est le nôtre. Les différentes formules de participation expérimentées en France depuis la dernière guerre apparaissent en fait comme des solutions imaginées avec plus ou moins de bonheur pour faire contrepoids au jacobinisme et faire vivre, au jour le jour, et en dehors des périodes électorales, l'idéal démocratique dont se réclament nos institutions républicaines.

Participation de qui et à quoi ? Des salariés au capital, par exemple, dans les années du gaullisme ; des salariés toujours, mais à l'entreprise cette fois, dans les années 1980, avec les lois Auroux [Borzeix, Linhart, 1988] ; et bien sûr, participation des habitants aux affaires de la cité,

♦♦♦♦

(2) La qualification d'incivilité repose à l'évidence sur un ensemble de stéréotypes, de prénotions, de typifications dont la dimension morale est omniprésente. Ces « prêts à penser » sont autant de catégorisations normatives, de jugements portés sur la personne. Ils ont aussi en commun leur extrême variabilité : selon les milieux sociaux, l'origine ethnique, l'âge et le sexe des protagonistes, selon les circonstances, selon les rôles et les places occupés par les intervenants, et selon, enfin, la nature de l'événement ou de l'acte stigmatisé. Cette variation est inscrite dans la nature même du phénomène à décrire, évidence que l'on peut résumer par les trois propositions suivantes : 1) une incivilité est le plus souvent un acte à la fois réel et symbolique, une infra-infraction ; 2) il est toujours le fruit d'une coconstruction de la situation par les interactants, c'est-à-dire une « action réciproque », en termes simeliens ; 3) il est le produit d'une interprétation dont le cadre est rarement partagé et, comme tel, un acte ou un comportement qui prête à malentendu, à controverse.

depuis trente ans, sous l'impulsion de plusieurs générations de politiques dites « de la ville ». Plus près de nous, un autre type de bien collectif – la sécurité – a fait irruption dans ce panthéon déjà fourni. Mais en dehors cette fois de la caution républicaine. Sous l'effet de l'augmentation de la délinquance, de la montée du sentiment d'insécurité et des incivilités, des initiatives d'habitants se sont multipliées, le plus souvent sans l'aval des autorités. Participation et sécurité sont des mots qui ne vont pas bien ensemble. D'encouragée, la participation des citoyens s'est vue dénoncée. Elle a changé de sens comme une girouette au vent. La demande de sécurité publique, devenue l'une des préoccupations majeures des Français aux élections de 2002, s'est traduite, on le sait, par des politiques répressives renforcées... et par des formes de participation inédites des habitants (rondes armées, police privée) au maintien de la sécurité dans des communes particulièrement exposées. Les dérives politiques dans ce domaine sont bien connues ; on pourrait y ajouter des dérives économiques dont on parle moins : de bien public, la sécurité est devenue en effet un bien marchand.

Ces dérives ne doivent pas pour autant masquer le phénomène sociologique sur lequel nous souhaitons insister ici : la participation *de fait* des intéressés, citoyens ordinaires, aux affaires de leur cité, notamment dans le domaine de la sécurité, ne se résume pas à des pratiques d'autodéfense ni au recrutement de milices privées. Elle ne se laisse réduire ni au « localisme » ni aux formes instituées auxquelles on songe quand il est question de participation. Faute d'en avoir conscience, l'action publique se priverait d'une ressource essentielle. Nous allons nous interroger ici sur ce que participer « veut dire » quand il s'agit pour les habitants de prendre une part active à la recherche de solutions visant à améliorer l'environnement immédiat dans lequel ils vivent, quand la situation se détériore du fait de ce qu'on désigne sous le terme générique d'incivilité².

La difficulté à nommer de façon simple cette implication tient au fait que la contribution spécifique des habitants à la préservation d'un ordre social vivable – on pourrait tout aussi bien dire au traitement du désordre ou encore à la

transformation de cet ordre – se laisse difficilement réduire, comme on va le voir, à une seule fonction : elle est à la fois sécuritaire (elle vise à réduire le sentiment d'insécurité, à « combattre » les incivilités) et solidaire (elle vise à agir aussi sur les causes) ; elle est à la fois écologique et morale, bien que ce dernier adjectif ne rende que très imparfaitement compte des mobiles qui animent les « agents de civilité » dont il sera question. Le trouble causé par les incivilités a pour pendant l'ambivalence des mobiles et des formes d'action engagées pour tenter d'y remédier. Cette ambivalence est inscrite dans la nature même du phénomène qu'il s'agit de « traiter ». Ainsi, la contribution des habitants peut être réactive, viser la réparation immédiate. Elle portera sur les traces laissées par les incivilités sur l'environnement matériel ou encore sur les atteintes au climat social ou relationnel. Mais elle peut aussi être de nature plus constructive, plus prospective. Elle sera portée dans ce cas par un projet partagé adossé à un dispositif ou encore à une institution ; elle s'attachera aux causes autant qu'à leurs manifestations. Elle donnera lieu dans ce cas à des actions organisées de type consultatif, éducatif ou préventif, dans le cadre associatif ou municipal, inscrites dans la durée.

Pour examiner les modalités pratiques du traitement local des incivilités, nous nous appuyons sur des observations de terrain faites dans deux cités de l'Essonne particulièrement exposées, Grigny et Corbeil-Essonnes³. Deux objectifs nous guideront ici : proposer un regard décalé sur ce qu'on entend habituellement par le terme de « participation », rarement utilisé à propos de la « lutte » contre les incivilités ; remettre en question les frontières convenues et trop étanches, nous semble-t-il, entre sécurité et civilité.

Décaler le regard consiste à ne pas adhérer d'emblée à la thèse d'une veille insuffisante, d'une action déficiente ou impuissante des institutions publiques sur ces cités et à « découper » un objet empirique qui se situe à l'interface des politiques publiques et des interventions citoyennes. C'est cette *zone de recouvrement* – sorte de boîte noire rarement analysée en tant que telle⁴ – que nous allons ouvrir. Cela nous conduira à souligner les connexions plus que les séparations entre ces deux « mondes ». Ce choix repose sur une acception extensive de la notion de

....

(3) Où nous avons mené une enquête achevée en 2005 : Borzeix et al. [2005].

....

(4) Les recherches menées dans ce domaine portent généralement sur l'une ou l'autre des deux faces : soit sur les politiques publiques, soit sur les initiatives émanant de la société civile.

participation comprise comme un continuum entre actions profanes et professionnelles, individuelles et instituées, entre les actions qui relèvent d'une fonction de sécurité et celles qui relèvent d'une fonction de civilité.

Conformément à la démarche de recherche adoptée, nous multiplierons les postes d'observation, du plus individuel au plus institutionnel. Trois critères d'appréciation nous serviront pour caractériser les formes de participation à la coproduction de l'ordre social que nous avons rencontrées : leur plus ou moins grande visibilité, leur articulation avec le contexte local et leur format d'institutionnalisation. Nous nous placerons d'abord (1) du point de vue des habitants, plus précisément de ceux qui sont particulièrement concernés ou impliqués à l'échelle de leur ville ou de leur quartier. Nous verrons que leur participation « ordinaire » contribue autant sinon davantage que leur participation « ouverte » (intentionnelle, formalisée) au maintien de l'ordre social et au traitement des incivilités. Nous poursuivrons l'analyse à un niveau d'action intermédiaire (2) où la mobilisation, plus collective, est le fait d'une « communauté » de copropriétaires et verrons comment la participation peut être à la fois « communautaire » et « réticulée ». Nous terminerons (3) par les initiatives prises par des acteurs municipaux qui en appellent à la participation des habitants dans le champ de la sécurité et de la civilité. Parmi les diverses formes de jonction repérées entre initiatives municipales et interventions citoyennes, la plupart sont formatées par des dispositifs officiels ; quelques-unes prennent appui sur des initiatives issues d'en bas.

Participation « ordinaire » : à propos des compétences de civilité

La participation des habitants peut être silencieuse, spontanée ou à peine préméditée, quand un résident ramasse un sac-poubelle éventré qui traîne à terre ; elle

peut aussi être directement « raccordée » à l'action publique locale quand, endossant son rôle de membre d'un comité technique piloté par la mairie, ce résident propose une solution : il prend par exemple des photos d'un amas de poubelles, le dimanche en fin d'après-midi, pour tenter de convaincre la mairie de modifier la fréquence du ramassage (demander d'en prévoir le lundi matin et non le mardi). Dans le premier cas, l'engagement dans l'action sera discret, se déroulera « à bas bruit ». Dans le second, l'action est « connectée » aux institutions. Mais cette distinction est souvent inappropriée. Traitement des incivilités et « travail de civilité » [Vidal-Naquet, Tiévant, 2005] sont en effet inséparables à cette échelle de l'action *en public*. Un même habitant peut être (est souvent) engagé à ces deux niveaux. Dans les deux cas, il « participe » (selon notre acception) bel et bien à la restauration d'un ordre social local détérioré ou menacé, et si l'on veut, il se mobilise *contre* des incivilités. Mais aussi *pour* la préservation de son cadre de vie, de ses relations de voisinage qu'il souhaite apaisées. Ajoutant un niveau supplémentaire à ces engagements emboîtés, ce résident peut aussi faire partie d'une des nombreuses « commissions consultatives » mises en place par la mairie (logement, intégration). Il se mobilisera pour une cause plus générale : pour l'amélioration d'une situation socio-économique dégradée qu'il estime toucher autant, sinon davantage, les auteurs d'incivilités que leurs victimes. Ne voir dans ces interventions que des actions « défensives » ne rend justice ni aux motivations ni aux actions dont cet engagement civique est le ressort. La frontière entre action publique et action civique, à cette échelle toujours, a tendance à s'estomper, à perdre sa pertinence. On repère des branchements, des relations qui incitent à raisonner en termes de connexion et non de séparation ou d'opposition entre l'officiel et l'informel, catégories qui rendent mal compte de cette imbrication.

Participation « à bas bruit »

Qu'entendons-nous par « à bas bruit » ? Ce premier type de contribution repose sur les stratégies informelles

qu'adoptent spontanément les gens qui partagent un espace de vie et grâce auxquelles l'ordre social résiste quand même. Les compétences de civilité ordinaire mises en œuvre dans ce cas sont bien analysées dans un article récent paru dans cette même revue [Vidal-Naquet, Tiévant, 2005]. Les auteurs y font état du « travail de civilité » dont le mimétisme, la réprobation, la connivence et l'entraide constituent des figures emblématiques. En dépit des différences entre leurs lieux d'enquête (La Poste, la SNCF) et les nôtres, et moyennant quelques substitutions – remplacer les agents des services publics par des habitants ; passer de lieux clos à des espaces ouverts, souvent publics ; passer d'interactions professionnelles à des interactions de voisinage – le constat est le même. Sans ces formes de participation « à bas bruit » au maintien d'une paix sociale très locale, les comportements d'incivilité, dans les bureaux de poste, les trains, la rue, et peut-être plus encore dans les cités, auraient des conséquences infiniment plus graves. On aurait affaire à un désordre généralisé, à des affrontements perpétuels.

L'évitement, l'indifférence, la « *civil inattention* » [Goffman, 1973 ; 1974], ces figures de la coprésence dans les espaces publics, si bien décrites par Goffman, sont de puissantes ressources pour préserver, dans ces cités où règne la promiscuité, un ordre social fragile perpétuellement menacé. Ces « comportements minuscules » sont le socle sur lequel repose l'ordre social en public, lui-même toujours en partie négocié. La civilité consiste dans ce cas à ne pas voir, ne pas entendre, ne pas réagir aux provocations. Par exemple, à fermer volontairement les yeux sur un « petit » trafic de drogues dans le quartier et saluer « malgré tout » les *dealers* ; à faire semblant de ne pas entendre le bruit occasionné par un groupe de jeunes et passer son chemin ; à savoir se taire, quand on est une fille, face aux remarques désobligeantes de garçons ou faire un détour pour éviter le face-à-face. Ne pas relever, feindre l'indifférence, prendre sur soi, intercéder, calmer le jeu, ruser, lâcher prise, autant de « tactiques traversières » [de Certeau, 1990] indispensables à la fabrication du « vivre ensemble ». La « participation » des habitants à cette régulation des comportements est

paradoxale : moins elle se voit, plus elle est efficace ; elle ne se mesure pas, ne se décrète pas, reste tacite et souvent imprévisible. Elle fonctionne non pas à la marge mais à plein régime en quelque sorte, quand les règles de la civilité ordinaire sont bafouées sans provoquer de réaction violente.

Cette résistance est tout sauf passive : elle suppose une consommation d'énergie et un « travail sur soi » importants, souvent à peine conscients. Cette contribution discrète mais capitale suppose pour être perçue par le chercheur un regard et une présence de type ethnographique : des observations directes, discrètes elles aussi, non intrusives, une démarche « déambulatoire » : aller et venir, faire des rencontres, engager la conversation... Les micro-interactions quotidiennes constituent dans ce cas un niveau d'autant plus pertinent de l'analyse sociologique qu'elles échappent à la prescription⁵. C'est là que le « vivre ensemble » se fabrique et se maintient, ou se délite ; par là que l'ordre social tient, malgré tout, ou ne tient plus du tout.

Ajoutons cependant, pour nuancer la comparaison évoquée plus haut, qu'en passant des services publics (où s'est déroulée l'enquête de Vidal-Naquet et Tiévant) aux espaces publics (où nous avons mené la nôtre) les comportements d'incivilité montent d'un cran sur l'échelle de gravité. Ils deviennent plus souvent démonstratifs, expressifs, intentionnels ou agressifs. Leur nocivité s'accroît en somme. Car au-delà des actes, il y a ce qu'ils signalent, ce qu'ils signifient, ce qu'ils symbolisent. Les dégâts, le trouble et la gêne provoqués sont généralement plus insupportables, plus fréquents, plus graves et surtout plus durables dans une cité. Par exemple, une place perdue dans la queue (cas type d'incivilité face à un guichet) se transformera en une place forte occupée, durant des semaines parfois, dans un hall d'entrée (un « squat ») ; la gêne causée par une conversation un peu trop bruyante dans un lieu public dérangera toujours moins que ces rituels ludiques répétitifs appelés « rodéos » (à moto) ; une simple impolitesse deviendra menace, un manque de respect, insulte ou injure. Les gestes minuscules d'évitement ou d'apaisement perdent alors en efficacité.

....

(5) Certaines entreprises de service public (RATP, SNCF notamment) organisent depuis quelques années des formations pour leurs agents à la « gestion des situations difficiles » qui leur apprennent à maîtriser leurs réactions et leurs émotions.

Participation « ouverte » : des habitants passeurs

À côté de ces formes de résistance « à bas bruit » et peu visibles, il existe des contributions plus « ouvertes » au façonnage de l'environnement. À côté de « l'agir territorial » des acteurs mandatés, comment analyser celui des particuliers ?

Parmi la cinquantaine de résidents rencontrés, nous avons construit, inductivement, en partant d'une analyse des matériaux réunis, quatre modèles d'action en matière de « traitement » des incivilités : celui du passeur éducateur, de l'assembleur, de l'arpenteur et du prestidigitateur. À chacune de ces figures – dont nous ne retiendrons qu'un exemple ici pour illustrer la démarche – correspondent un genre de compétence et un « principe d'action⁶ ». Ce principe établit une jonction singulière entre le dedans et le dehors, l'action individuelle et l'action collective, l'intérêt local et l'intérêt général. Il articule les dimensions civiques, morales et politiques d'une action qui ignore la séparation entre le professionnel et le domestique. Modéliser les variantes individuelles autour de quelques logiques fortes afin de « monter en généralité », tel est le sens de cet exercice.

Nous avons donc cherché à saisir ce que *traiter* veut dire pour nos interlocuteurs, conscients de la variété des solutions imaginées, le plus souvent hors de portée pour les acteurs institutionnels. D'abord, parce que traiter est inséparable, dans ces modèles, des engagements personnels (professionnels, citoyens, éthiques...). Ce sont des « acteurs frontière » dont l'appartenance est double : un pied sur le terrain, dans la cité, un autre dans des entités intermédiaires. Ils appartiennent tous aux deux espaces que sont la société civile, d'un côté, et l'État (ses politiques publiques, ses acteurs et leurs dispositifs) de l'autre, espaces entre lesquels ils assurent une connexion. Ensuite, parce que « traiter », pour eux, n'est pas dissociable des formes de sociabilité entretenues avec leur entourage. De la nature, de la qualité, de la quantité, de la signification que revêtent ces relations ordinaires tissées personnellement avec autrui, dans l'espace de la cité ou au-delà, dépendent leur volonté et leur capacité à agir. La cité ne s'arrête pas aux

.....
(6) L'anglais « agency » exprime mieux que le terme « d'action » ce que nous entendons par là. *Agency* désigne à la fois ce qui est actif ou ce qui exerce un pouvoir, et le « principe », la force motrice à l'œuvre dans une action donnée.

portes de la résidence et les liens avec la *polis* sont eux aussi au cœur de ces modèles, comme on va le voir. Enfin, parce que pour atteindre le principe de cet « agir territorial », sorte de compétence d'analyse et d'intervention exercée au quotidien par des individus, il faut cesser d'isoler les dimensions de l'espace vécu. Rapports sociaux et rapports territoriaux⁷ ne font qu'un pour ces habitants. Ils se combinent, s'emboîtent, se croisent en permanence dans cet environnement où la promiscuité est de règle, où incivilités et civilités se font écho. Le « traitement » des désordres est le fruit de cette combinaison.

L'exemple qui suit est encore trop proche du personnage réel pour être qualifié d'idéal type. Son intérêt est d'indiquer une voie, moins fréquentée que d'autres, qui tente de faire un sort raisonné à la singularité. Le portrait de C. et de ses multiples casquettes nourrit le modèle d'action appelé « passeur éducateur », situé à l'interface entre les résidents et le monde. En résumé, C. est une citoyenne de base immergée dans l'action publique locale ; une salariée de la SNCF longtemps chargée du suivi des emplois-jeunes sur le secteur Paris sud-est ; une voisine (pas tout à fait) comme les autres, une femme d'action qui « ose » ; un « *entrepreneur de moralité* » [Becker, 1985] ; un agent d'intégration. Quatre facettes d'un même personnage qui marque ceux qu'elle côtoie, les gamins, les collègues, les voisins et les acteurs publics. Ses appuis institutionnels et professionnels sont essentiels. Ils n'épuisent pas sa « puissance d'agir » qui prend source dans une disposition personnelle : le goût d'enseigner.

Le passeur assure le va-et-vient entre deux rives : il transporte, il colporte, il rapporte. C'est un chaînon essentiel entre le micro-territorial et le méso-politique. La représentation schématisée qui suit reprend sous forme graphique les différentes « entités » citées par C. au cours de plusieurs entretiens.

La toile au centre de laquelle se trouve C. contient quatre sortes d'acteurs avec qui elle est en relation plus ou moins régulière. (1) Les autorités locales qui comprennent : la mairie et le maire ; son émanation (le « comité technique » dont elle est membre) pour le traitement des problèmes

....

(7) « Le territoire existerait-il sans le support des espaces de vie, sans les déplacements individuels, les cheminement et les pratiques routinières du quotidien qui donnent corps et consistance à toutes les formes de rapports sociaux ? » [Di Meo, 1996].

techniques locaux (voirie...) mais aussi d'insécurité et d'incivilités; le bailleur de la résidence et la société de nettoyage; et enfin, la police. (2) Son employeur: la SNCF. (3) Ses élèves du cours de judo qu'elle donne sur place. (4) Les habitants: les voisins, les membres du conseil syndical qu'elle préside, sans oublier «les voyous, les jeunes, les gamins, les revendeurs, les tagueurs», habitants eux aussi et à qui elle a directement affaire quotidiennement. Avec chacune de ces entités une relation spécifique est construite, dont nous retiendrons ici deux modalités.

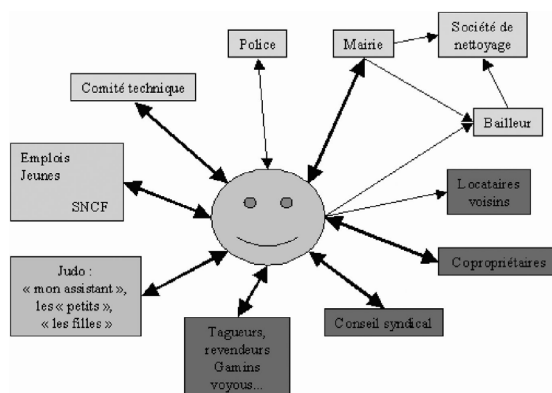


Schéma de la toile de C.

Le volet institutionnel de l'action de C. est solidement ancré sur le territoire communal auprès des institutions municipales où elle occupe une place officielle de passeur entre la cité des Tarterêts, la SNCF et le « comité technique ». Auprès des membres de ce comité qui réunit, à la manière d'un CLS, des représentants de la plupart des institutions locales, C. fait fonction de porte-parole doublement autorisé: en tant que salariée de la SNCF dont elle est la représentante au sein de cette instance municipale et en tant que responsable du conseil syndical de sa résidence. Son rôle d'informateur relais est celui d'un médecin de l'environnement, généraliste: poser un diagnostic, faire des recherches, enquêter, documenter le problème (photos à l'appui), filtrer les rumeurs, alerter (la police), prévenir (l'enlèvement des épaves obtenu suite à un simple coup de fil), proposer des remèdes (monter un dossier visant

l'embauche de jeunes pour une opération de nettoyage). L'efficacité de ses interventions en tant que porte-parole tient au fait que celles-ci sont légitimes, directes et fréquentes (deux réunions par mois) et qu'elles fonctionnent dans les deux sens : salariée, elle est aussi en mesure de rendre service à la ville en relayant auprès de son employeur les problèmes d'insécurité posés sur le site de la gare et ses environs.

Le volet éducatif de son engagement prend racine dans une occupation extra-professionnelle, celle de professeur de judo. C'est cette activité qui imprime aux relations de familiarité qu'elle entretient avec les « voyous », tagueurs, squatteurs, revendeurs ou simples « gamins » la tonalité à la fois moralisatrice et musclée de ses interventions ; elle, encore, qui explique la coloration éducative que prend chez elle la croisade menée contre les incivilités ; elle, enfin, qui consolide la position de leader naturel compétent dont C. bénéficie, qui nourrit les relations de confiance entretenues avec ses voisins (de palier et de la cité) et qui lui permettent au besoin de rassembler.

66

La croisade menée contre les incivilités combine deux registres. L'un représente un « traitement » à chaud et en surface, l'autre relève d'un traitement préventif et d'une action en profondeur. L'action directe consiste à « intervenir » partout et toujours, par des actes de présence, d'autorité et de parole (altercations, discussions, engueulades, menaces, provocations, et même au besoin dénonciation). La tactique est rodée (savoir changer de « cadre », passer du ludique à la morale en passant par l'ironie et l'humour) ; elle fait l'objet d'une explication bien maîtrisée, implique un savoir-faire relationnel à toute épreuve ; elle suppose, enfin, une attitude pugnace (être prof de judo est un atout) : ne jamais baisser les bras ni laisser passer, interpeller, réagir vigoureusement. Le second registre de cette action est sans doute la condition du premier. Le motif et le principe actif sont une conviction pédagogique qui lui donne son sens (pour C.) et sa force. Il part d'un diagnostic répandu – le défaut de règles, l'absence d'autorité, de pères et de modèles dont souffrent ces jeunes de la cité – et s'appuie sur une certitude intime : à savoir que rien n'est encore perdu, que ces règles peuvent encore être acquises par les

plus jeunes grâce au « code moral » du judoka que C. enseigne avec enthousiasme. L'apprentissage pratique dispensé déborde les règles élémentaires de la civilité (la politesse, la maîtrise de soi, le respect d'autrui) pour inclure l'ambition scolaire, la transmission des « valeurs traditionnelles » et le sens des responsabilités. Autant d'atouts dont la visée ultime pour cet « entrepreneur de moralité » engagé dans un projet éducatif au long cours (qui manque trop souvent à l'école, estime-t-elle) est l'avenir professionnel de ses « gamins » et leur intégration dans la société. On comprend, on éprouve différemment les pires désordres quand un projet de ce genre vous « tient ».

....

(8) Au sens de formes intermédiaires de l'action collective. Cf. Filâtre, de Terssac [2005].

Participation « intermédiaire⁸ » : l'action d'une copropriété

Nous allons maintenant changer de perspective, en partant non pas des habitants pris comme individus mais d'un acteur collectif, d'une « communauté », plus précisément. Plaçons-nous du point de vue d'une structure intermédiaire : une copropriété, celle de Grigny 2, l'une des plus importantes de France, qui compte environ 12 000 habitants. Quels sont les modes de participation par lesquels les habitants sont associés au maintien de la sécurité à l'échelle de cette grande cité ? Nous y verrons de nouvelles formes de participation, qui ont pour originalité de conjuguer une gestion « communautaire » de la sécurité, centrée sur les membres de la copropriété, et une gestion « réticulaire » connectée aux acteurs institutionnels locaux.

67

Participation « communautaire »

La copropriété de Grigny 2 est « habitée » par un esprit « communautaire », et ce depuis sa naissance. Un bref détour par l'histoire s'impose pour comprendre sa genèse et replacer dans leur contexte les actions de sécurité entreprises par les responsables de la copropriété. La copropriété de

Grigny 2 est apparue dans un climat très conflictuel, puisqu'au début des années 1970 la ville (soutenue par les habitants) s'opposait fermement au projet du promoteur immobilier (qui souhaitait construire un maximum d'appartements sur Grigny 2). Face à cette situation, des habitants (dont certains pionniers ont encore un mandat et des responsabilités importantes dans la gestion de la copropriété) décidèrent de prendre leur sort en main en créant une troisième « force » avec la mise en place d'une copropriété. C'est ainsi qu'est né en 1972 le conseil syndical principal qui gère encore aujourd'hui, avec d'autres conseils syndicaux dits « secondaires », les affaires de la copropriété. Au fil des années, les actions entreprises par les responsables de la copropriété se sont diversifiées. Les années 1970 ont été essentiellement consacrées à la résolution de problèmes techniques liés à des contentieux avec le promoteur immobilier ; cette « bataille » a eu pour effet de souder les copropriétaires entre eux. Les années 1980 ont marqué un tournant dans l'histoire de la copropriété puisque le conseil syndical principal décida de reprendre à son compte le pilotage et la coordination de toutes les tâches liées à l'entretien du bâti avec pour objectif que les réparations soient effectuées dans les plus brefs délais⁹. Les responsables du conseil syndical principal ont alors fait le choix de se poser en « patron du territoire », en « garant des lieux » [Roché, 2002].

Parallèlement à cette initiative sur le bâti, les responsables de la copropriété ont entrepris un certain nombre d'actions visant à constituer une « communauté » de copropriétaires et à favoriser l'émergence de « communautés » de voisinage¹⁰. La stratégie a, dans les faits, consisté à créer ou recréer des contrôles sociaux « communautaires », sur le modèle du village rural, en vue de rompre l'anonymat et de renforcer la capillarité des systèmes de surveillance informels. Mais que signifie, dans la pratique, renforcer les contrôles sociaux « communautaires », formule idéologiquement très chargée qui inspire la méfiance des uns et restaure la confiance des autres ?

C'est, tout d'abord, mobiliser les habitants en vue de créer une action collective pour contrer directement les « fauteurs de troubles ». Certains groupes d'habitants sont

....

(9) Cette action s'inscrit dans la droite ligne de la théorie de la « vitre brisée » [Wilson, Kelling, 1982 ; Kelling, Coles, 1996]. Pour les théoriciens de la « vitre brisée », l'absence d'attention au contexte, le relâchement de l'exigence quant à sa tenue encouragent la délinquance. Qu'une seule vitre brisée le reste et c'est un signal qu'en casser d'autres sera sans conséquence. Du coup, cela génère un effondrement des contrôles sociaux et un repli sur la sphère privée (fuite sur place ou fuite des habitants par leur désertion du quartier). Il s'agit alors d'agir dès les premiers signes de dégradation.

....

(10) Il faut préciser qu'en aucune manière il ne s'agissait de renforcer les « communautarismes » ethniques, religieux ou culturels. L'objectif était de créer des communautés de résidents.

.....

(11) Évidemment, selon les cas, les communautés de voisinage sont plus ou moins homogènes et consistantes et les relations qui lient les résidents entre eux plus ou moins fortes. Les possibilités d'action collective sont donc plus ou moins ouvertes.

ainsi intervenus à plusieurs reprises dans des cas de squats prolongés au niveau des halls d'immeubles. Cette pratique est devenue, à Grigny 2, habituelle. Parfois, ils se mobilisent sous l'impulsion des responsables de la copropriété; parfois, ils agissent de leur propre initiative, mais toujours sous l'impulsion d'un meneur. Il s'agit de former des communautés de voisinage, d'enrôler un maximum de résidents face à un événement donné, d'organiser une action collective en occupant l'espace et en instaurant un rapport de forces intelligent avec les jeunes squatteurs, l'occupation des lieux se faisant alors sous les auspices de la convivialité, souvent autour d'une partie de cartes et d'un café. L'objectif des habitants est de se réapproprier le « territoire ¹¹ ».

Renforcer les contrôles sociaux « communautaires », c'est ensuite impliquer les habitants du quartier dans le recueil d'informations exploitables pour assurer la sécurité du quartier et engager les actions qui « s'imposent », notamment dans le cas de faits criminels ou franchement délictueux. Mais on voit par là combien la frontière entre fonction de sécurité et fonction de civilité peut vite devenir fragile, confuse; pour éviter le risque d'une dérive dilatoire, une régulation collective est nécessaire. Ces informations remontent donc au niveau de la « commission sécurité » du conseil syndical principal de la copropriété pour être triées, traitées et diffusées – si nécessaire aux acteurs compétents, notamment aux institutions de « répression » (police, Renseignements généraux, justice). Même si les responsables de la copropriété se heurtent souvent à la réticence, au mutisme et à la peur des habitants (des attitudes qui alimentent repli sur soi et sentiment d'insécurité), il n'en demeure pas moins qu'ils disposent d'un réseau participatif dense sur lequel s'appuyer pour recueillir les informations utiles.

Des dispositifs de gestion à vocation sécuritaire – dont certains sont officiels et d'autres officieux – ont également vu le jour pour traiter de manière plus efficace les informations recueillies sur le terrain. Officiels, comme la commission sécurité mise en place au niveau du conseil syndical principal et qui réunit chaque semaine des responsables de la copropriété et des gardiens. Ensemble, ils font le point sur les incidents de la semaine écoulée;

un compte rendu décrivant précisément ces incidents est réalisé et envoyé systématiquement aux institutions concernées. Officieux (et peut-être même aux limites de la légalité¹²), comme la mise en place d'un fichier qui répertorie des informations sur les jeunes du quartier et sur leurs agissements. Les jeunes sont ainsi « fichés ». Nominatives, ces fiches sont régulièrement mises à jour et constituent pour les responsables de la copropriété une ressource indéniable dans la gestion des relations qu'ils entretiennent avec les jeunes du quartier. Elles peuvent servir à rompre l'anonymat, à intimider, à menacer si nécessaire, mais aussi, dans une démarche plus éducative, à leur proposer des « petits boulots » rémunérés pour le compte de la copropriété. La crédibilité des instances responsables auprès des habitants passe aussi par ce genre d'outil qui leur permet d'assurer le relais auprès de la police ou des Renseignements généraux, quand des individus ont été pris en flagrant délit, par exemple. Ces dispositifs sécuritaires « musclés » mais aussi concertés et régulés, auxquels on pourrait ajouter le système de vidéosurveillance mis en place par le conseil syndical principal, sont sans doute le prix à payer pour que ces contrôles sociaux « communautaires » atteignent une certaine efficacité.

.....

(12) Nous n'avons pu y avoir accès.

Participation « réticulaire »

On peut aussi qualifier ces formes de participation de « réticulaires » dans le sens où elles s'appuient sur de multiples connexions plus ou moins sporadiques et consistantes, entre des acteurs, des procédures, des institutions et des dispositifs. Mais qui sont ces acteurs et quelles sont leurs relations ? Quelles sont les jonctions les plus solides qui permettent d'assurer une certaine tranquillité sur Grigny 2 et de renforcer la qualité de vie à l'échelle du quartier ? Quels sont les ressorts de cette participation « réticulée » ?

Des *connexions institutionnelles* d'abord. Les responsables du conseil syndical principal de Grigny 2 sont en effet parties prenantes dans différents « systèmes d'action concrets » [Crozier, Friedberg, 1977]. Ainsi, l'actuel président du conseil syndical principal est un élu municipal très

impliqué dans les affaires de la ville. Quant au vice-président, qui est par ailleurs responsable de la commission sécurité de ce même conseil syndical, c'est un ancien fonctionnaire de police qui entretient des relations privilégiées avec les autorités locales (police et Renseignements généraux). Ces relations facilitent à l'évidence le traitement des différents problèmes de sécurité et renforcent les capacités d'action, le pouvoir et la légitimité des responsables de la copropriété. C'est d'ailleurs sur la base de ces relations fortes et denses entre ces derniers et les institutions (notamment les institutions de « répression ») que peuvent émerger des actions sécuritaires impliquant les habitants du quartier, dans la mesure où les contrôles sociaux « communautaires » trouvent « naturellement » un prolongement institutionnel. Ainsi, un réseau de trafic de drogues a été démantelé, des *dealers* ont été arrêtés à plusieurs reprises avec l'aide d'habitants témoins, des jeunes qui avaient volé du matériel audiovisuel à une chaîne de télévision ont été interpellés dans les heures qui ont suivi le vol, des groupes de squatteurs ont quitté le quartier, etc.

Des *collaborations professionnelles*, ensuite, avec les métiers du social. Toutes les actions entreprises au sein de la copropriété ne sont pas « sécuritaires » ; certaines initiatives peuvent effectivement avoir pour objet la civilité et le « bien vivre ensemble ». Il en va ainsi des actions qui sont conduites par les médiateurs sur la *demande* des responsables de la copropriété et en lien étroit avec eux. Les médiateurs sont en effet amenés à agir quotidiennement *avec* et *sur* les habitants pour résoudre des problèmes de voisinage et endiguer les incivilités. Salariés de la municipalité, ils agissent en concertation fréquente avec les responsables de la copropriété pour surmonter un différend entre des voisins de palier, pour rappeler les règles élémentaires de la civilité, voire pour faire un travail social de premier niveau auprès de personnes en difficulté. Le traitement de ces situations va souvent passer par des coopérations *ad hoc* d'acteurs hétérogènes et par des collaborations entre institutions et résidents.

Des *relais sociaux*, enfin. Un maillage serré de résidents actifs forme un réseau humain étoffé, composé notamment

de responsables élus du conseil syndical principal de la copropriété et de certains habitants que nous qualifierons d'«habitants ressources». Il s'agit des représentants élus de la copropriété (les présidents des différentes «tranches» opérationnelles et les «conseillers de tranches», soit environ 200 personnes), ainsi que des habitants particulièrement engagés dans la vie du quartier (des «agents de civilité») qualifiés, selon les cas, d'«acteurs» ou de «chefs de projet», si l'on reprend les catégories qui sont celles du centre social Pablo Picasso implanté au cœur de Grigny 2¹³. Ces acteurs constituent souvent des relais par rapport aux actions de sécurité impulsées par le conseil syndical principal de Grigny 2 ou par d'autres organisations. Ainsi, lors des émeutes de 2005, le président du conseil syndical principal a pu très rapidement s'appuyer sur les élus de la copropriété pour mettre en place, en lien avec la municipalité, des dispositifs de sécurisation des lieux publics (écoles, gymnases, centre social, etc.) et organiser, avec l'appui des habitants, des rondes régulières dans le quartier. Mais certains de ces acteurs sont également des innovateurs (par exemple ceux qui sont qualifiés de «chefs de projet» par le centre social Pablo Picasso). En effet, ils impulsent de nouvelles actions, transforment les pratiques existantes, tout en étant généralement «branchés» sur des initiatives plus institutionnelles. Ainsi, Monsieur L. est un habitant de Grigny 2 (identifié comme «chef de projet») qui a élaboré en 2005 une action de sensibilisation au tri sélectif des déchets auprès de jeunes enfants avec l'appui de la maison de quartier, au moment même où la municipalité et le conseil syndical principal de la copropriété de Grigny 2 lançaient l'opération sur le quartier. On voit ainsi naître, selon les problèmes à traiter et les acteurs mobilisés, différents types de connexion, différents modes de mobilisation des habitants et différents termes pour qualifier leur participation.

Ces «branchements» multiples sont, selon les cas, ascendants ou descendants, ponctuels ou pérennes, impliquent une multitude d'acteurs ou au contraire quelques acteurs clés qui ont construit des routines d'action. Quant aux modes de participation des habitants, ils varient considérablement selon les problèmes posés et les réseaux plus ou moins

.....

(13) Pour le responsable du centre social Pablo Picasso, la catégorie des habitants «acteurs» désigne ceux qui participent régulièrement et activement aux dispositifs qui ont été mis en place sur Grigny 2 (comme les conseils de voisinage ou les différentes activités hébergées par le centre social par exemple) et les habitants «chefs de projet» sont ceux qui conçoivent, pilotent et suivent un projet dont la finalité est d'améliorer la qualité de vie du quartier (projet éducatif ciblé, animation, action de sensibilisation au tri sélectif des déchets, etc.).

consistants dans lesquels ils sont enrôlés. Les habitants, selon les cas, se trouvent en position de simples « informateurs », d'associés ou de « ressource active » d'un système organisationnel complexe (composé de la copropriété et des principaux acteurs institutionnels avec qui les responsables de la copropriété sont en relation), ou encore de « cible » (pour ceux qui sont considérés comme des « fauteurs de troubles ») qu'il s'agit de punir ou de remettre dans le droit chemin, de « transformer », de mobiliser, d'insérer ou de réinsérer dans des circuits traditionnels.

Participation « instituée » : la prise en compte des habitants par les acteurs municipaux

73

Changeons encore une fois d'échelle pour adopter un troisième point de vue, celui des acteurs institutionnels qui interviennent en matière de sécurisation des espaces publics et de prise en charge des incivilités, et plus particulièrement celui des acteurs municipaux. L'analyse concerne cette fois un périmètre plus étendu, celui de la ville de Grigny sur laquelle l'action municipale prend des formes variées. Elle s'appuie sur les différents dispositifs existants et mobilise les diverses ressources fonctionnelles qui font désormais partie d'une panoplie classique susceptible – dans une certaine mesure – de réduire les incivilités, ou de favoriser la « civilité » : médiateurs, maisons de quartier, service jeunesse, service prévention-sécurité, conseils de voisinage. Tous ces services relèvent de la responsabilité de la mairie. Pourtant, et contrairement à ce que présuppose la notion d'action municipale, à savoir un certain degré d'unité et de cohérence, cette action est en réalité éclatée. Chacune de ces entités a une histoire particulière, ses catégories d'analyse, ses compétences et ses objectifs, et chacune entretient dans le cadre de ses missions une relation spécifique aux habitants. Certains acteurs et dispositifs

revendiquent explicitement de s'appuyer sur une « participation » de ces derniers. Pour d'autres, l'habitant restera un simple destinataire du service et ne sera pas sollicité au-delà.

La multiplication des figures de l'habitant participant

Les figures de l'habitant participant qui « coopère » avec la municipalité où l'enquête a eu lieu semblent s'étendre et se démultiplier aujourd'hui. Que cette coopération se réduise à une transmission d'informations ou qu'elle se traduise par des actions plus directes, elle renforce, dans les deux cas, la proximité entre l'institution municipale et les habitants. Ces derniers sont alors mieux armés pour détecter, prévenir ou intervenir sur les situations d'incivilité et parfois même pour prendre part eux-mêmes à l'action. Bref, la municipalité leur fournit un « cadre » institutionnel pour « traiter » à leur niveau les désordres dont ils souffrent. Prenons quelques exemples des dispositifs professionnels ou fonctionnels sur lesquels cette « offre » de participation s'appuie. Celle-ci peut être :

– *encouragée* par les professionnels de la médiation dont il vient d'être question et qui répondent, à l'échelle d'un quartier, aux appels des habitants sur le numéro vert et interviennent en conséquence : aller voir, prévenir, orienter, selon la nature de l'appel. La contribution attendue des habitants prend ici la forme d'une veille active, d'une attention à autrui, d'une transmission d'information. Cette veille attentive concerne essentiellement les problèmes dits sociaux (pauvreté, solitude, dénuement, maladie) et ceux que l'on peut qualifier « de voisinage ». Incivilités et problèmes de voisinage sont souvent mêlés dans ces grands ensembles où l'immigration récente (peu ou mal intégrée et souvent clandestine) est importante : ainsi, un habitant appelle à propos du bruit venant d'un appartement voisin, un autre à propos de déchets déposés n'importe où, un autre parce qu'il s'inquiète pour telle personne âgée, etc. Les médiateurs cherchent à comprendre (souvent un problème de langue se pose), apaisent, expliquent, transmettent et mettent en relation ;

– *relayée* par les animateurs socio-culturels. Un second exemple de cette action municipale « feuilletée » concerne le service jeunesse. Il cible quant à lui une catégorie de population particulière, les « jeunes », et notamment ceux qui sont désignés comme « fauteurs de troubles » (les auteurs de tags, de rodéos à moto, de feux de poubelle, de squats de hall, etc.) et qui préfèrent la rue aux activités culturelles. Les animateurs essaient parfois de jouer les intermédiaires entre certains habitants désireux de « discuter » ou de « travailler » avec les jeunes ;

– *coordonnée*, sur le registre de la prévention et du traitement de l'insécurité et des incivilités, par le service prévention-sécurité (service fonctionnel de la mairie). Ce dernier agit sur les « traces » des incivilités à travers son service technique chargé d'effacer les tags, de repérer et d'enlever les voitures épaves sur la voie publique ; il ne requiert pas dans ce cas une participation habitante. Mais il peut aussi intervenir en amont, en organisant, notamment à travers l'animation du contrat local de sécurité qu'il assure, des coopérations concertées entre différents acteurs institutionnels locaux. Dans ce cas, il arrive que la participation de certains habitants soit encouragée. C'est notamment le cas pour des situations spécifiques qui les concernent très directement, comme on l'a vu autour d'un hall, dont l'occupation sera signalée aux autorités et la contre-occupation organisée par les habitants qui s'y installent eux-mêmes. Aux côtés des médiateurs, des gardiens, des policiers, qui instaurent une coopération en intensifiant une présence ou une surveillance (rondes) sur le hall, les habitants deviennent alors des acteurs directs de la sécurisation de leur espace ;

– *soutenue*, enfin, sur le plan logistique, comme en témoigne la mise à disposition de lieux (une salle) spécifiquement dédiés aux rencontres et à la réalisation de projets mobilisateurs qui jouent un rôle important dans le champ de la civilité ordinaire et de la lutte contre les incivilités. C'est le cas des maisons de quartier, prêtes à soutenir initiatives et projets.

On le voit, les articulations entre actions municipales et habitants sont nombreuses et variées. Elles sont aussi polymorphes car elles visent différents objectifs et différentes manifestations des actes d'incivilité : occuper des territoires

(créer une présence à la sortie des écoles), organiser une surveillance efficace des lieux, tout en encourageant des actions préventives (éviter que les enfants ne « traînent » dehors et les attirer dans les maisons de quartier où sont proposées des activités), ou des initiatives visant à restaurer du « lien civil » en favorisant une meilleure compréhension mutuelle (créer des lieux de rencontre autour d'une occasion : fête, exposition, film, conférence). Sur le terrain, on constate une profusion de formats, d'instances, d'occasions, de dispositifs, de professions et de missions impliqués dans une action municipale dite participative. Cette profusion explique sans doute en partie l'image dispersée et souvent peu lisible qui peut en être faite.

Au sein de cette variété des formes de participation instituées et impulsées d'en haut, revenons sur deux types d'action municipale plus explicitement centrées sur l'engagement des habitants : l'un, plus formaté, qui inscrit la participation dans un cadre prédéfini, et l'autre, plus souple, où l'action municipale prend appui sur une participation née « en bas ». Le premier, que nous désignons par « participation expressive », sera illustré à travers le cas des conseils de voisinage. Dans ce cas, la participation est pensée, en amont, par la mairie et revêt un caractère plus classique : on attend des habitants qu'ils viennent « participer » au sein des dispositifs qui leur sont proposés. La figure de l'habitant « territorialisé » marque la conception de ce dispositif de participation. Dans le second cas, la participation se crée dans le cours même de l'action et s'appuie autant sur les représentants de l'institution municipale (la présence d'adjoints au maire, de représentants des services) que sur des habitants, souvent engagés et dégagés des pesanteurs et des poids de l'image administrative. La participation est « mêlée », et surtout le rôle des habitants n'est pas prescrit. Habitants ou acteurs municipaux, on ne sait parfois plus qui est à l'initiative de l'action.

Participation « expressive » : le cas des conseils de voisinage

Lieux de démocratie locale, les conseils de voisinage font explicitement appel à l'expression des habitants. Leur

....

(14) À la manière des lois Auroux, il y a vingt-cinq ans, qui instaurent l'expression directe des salariés dans l'entreprise.

mission est de permettre « *l'expression et la réflexion sur le mal-vivre et le sentiment d'insécurité* ». Elle part du constat de l'existence de « *conflits d'usage à propos des espaces extérieurs de la cité* » et du fait que les habitants supportent mal la dégradation de leur cadre de vie, tant au niveau du bâti que de l'environnement en général. Le « *sentiment d'insécurité* » et par là tout ce qui peut le susciter – comme bien évidemment les incivilités – vont être au cœur des réflexions et des débats.

Face à ces questions, la mairie a mis en place des lieux dits de démocratie participative, qui relèvent donc d'une volonté institutionnelle, et cherchent à allier participation et proximité. La participation se veut alors « *expressive* ¹⁴ » : les conseils de voisinage sont l'occasion pour les habitants de soulever *leurs* problèmes. L'action municipale cherche en effet à se rapprocher « *au plus près* » des préoccupations des habitants : les découpages territoriaux ont ainsi été réalisés en fonction de problèmes exprimés par des habitants et non en vertu d'une logique administrative. Les ordres du jour sont définis avec des habitants référents qui signalent des problèmes ressentis par un ensemble d'habitants.

« On voyait au départ qu'il y avait toute une rue qui appelait pour le même problème. Par exemple, toute une rue qui se plaint des enfants qui jouent au ballon. Et on fait une réunion avec les institutions, le service jeunesse, la police, les bailleurs... » (un responsable de la mairie).

Des acteurs institutionnels locaux peuvent être conviés lors de certaines de ces réunions : les services municipaux, un adjoint au maire, mais aussi d'autres acteurs comme le bailleur, la société de bus locale, la police, par exemple. Les conseils de voisinage sont censés fonctionner, on le voit, sur la base d'une proximité forte, « *au plus près* » des attentes des habitants : à travers la définition de ces territoires de proximité, d'une part, en facilitant une mise en relation avec des acteurs institutionnels qui apparaissent sinon bien lointains, de l'autre.

Toutefois, cette recherche de proximité, si elle est effective, trouve aussi des limites, qui sont sans doute intrinsèques à une vision descendante de la participation. Logiques des institutions et logiques habitantes ne se rencontrent pas

toujours. Par nature, l'institution s'appuie sur certaines simplifications qui lui permettent de fonctionner : le « branchement » sur l'habitant se fait à périodicités données, et au regard de territoires qui ont été définis lors de la création de ces conseils de voisinage. Et ces territoires ont pu évoluer pour des raisons tout simplement pratiques car il fallait que l'ensemble de la ville soit couvert. Enfin, on est dans une logique de l'engagement à l'expression, sans que les actions à entreprendre ne soient définies ensuite en concertation avec les habitants : les habitants exposent leurs problèmes et attendent une réponse institutionnelle, sans être associés aux solutions. Aussi estiment-ils souvent que rien n'avance, que l'on se répète indéfiniment ; ils sont en posture d'attente. Par ailleurs, la logique d'accès direct aux institutionnels et de suppression de certains intermédiaires entre ces derniers et les habitants conduit à ce que des demandes soient adressées à un acteur spécifique, et cela d'autant plus facilement qu'il est présent et accessible, alors que les situations, elles, peuvent requérir pour être correctement traitées des coopérations entre instances. Un problème de hall dégradé, de boîtes aux lettres abîmées ou de porte d'un local à poubelles arrachée va par exemple être rapporté au bailleur, alors qu'il supposerait, pour être résolu dans la durée, une action concertée entre différents acteurs, dont les habitants eux-mêmes.

Enfin, la question sans doute la plus importante est celle de la représentativité. Le conseil de voisinage est construit sur la base d'un « usager » idéal, capable de s'exprimer oralement, qui accepte de collaborer, veut participer, et surtout, parle français... Or, dans le contexte grignois, la communication en français est un réel problème pour de nombreux primo-arrivants. Pire, pour ces habitants d'origine étrangère, qui sont souvent « désignés » par les habitants « de souche » comme étant à l'origine des problèmes (eux, leurs enfants), la participation à de telles instances a un caractère illusoire, comme l'explique l'un des médiateurs de la ville :

« Le problème sur tous les conseils de voisinage, c'est qu'il est difficile de toucher les communautés étrangères. Beaucoup ne savent pas lire. [...] En plus, elles se font, excusez-moi l'expression, un peu "assassiner" : "C'est vos enfants qui font le boxon !" » (un médiateur, responsable des conseils de voisinage).

La participation expressive, malgré la proximité qu'elle instaure (ou restaure) avec les habitants, a un caractère que l'on peut qualifier de descendant : elle est prescrite, organisée du dehors et d'en haut, renvoie à une certaine vision de l'habitant « sollicité » pour s'exprimer. Telles sont les limites rencontrées par ce type de participation.

Participation « mêlée » : une autre voie ?

L'offre de participation peut enfin prendre une forme moins formatée et surtout s'appuyer sur les micro-interactions quotidiennes, sur les différentes socialités existant dans les quartiers. Il s'agit alors de repérer des « prises » possibles sur ces interactions, d'agir conjointement avec des habitants et de soutenir leurs initiatives, en profitant du fait que ces derniers ne sont pas prisonniers des structures, des catégories et des images de l'administration.

Prenons un exemple, celui de l'action menée par cet habitant engagé déjà évoqué, monsieur L., autour de son hall régulièrement squatté par des « jeunes » (et qui s'est avéré par la suite le lieu d'un trafic). À l'occasion de l'initiative « Immeubles en fêtes », il raconte :

« J'ai descendu une table, des boissons, une cafetière, un thermos de thé. J'ai invité l'adjointe au maire. Elle est venue, les médiateurs, quelques éducateurs... Ils sont venus, on s'est rassemblé dans le hall. On a choisi une heure pour voir le plus possible de jeunes et je dirais d'enfants, à la sortie des écoles. Donc, on s'est installé à 16 h. Les enfants venaient, ils avaient le droit à des goûters, des bonbons, des boissons, et les parents qui les accompagnaient aussi. Et on a continué, on est resté jusqu'à 20 h - 20 h 30 ; comme ça, les gens qui rentraient du travail, on les interceptait, on leur parlait. On a mis un cahier d'ailleurs pour eux, s'ils avaient des remarques à faire, des suggestions ou autre. »

Cette stratégie de la présence des habitants dans leur hall a été l'occasion, pour monsieur L., de sensibiliser ses voisins aux relations de bon voisinage ; il a d'ailleurs diffusé à cette occasion une « charte de bon voisinage » qu'il avait rédigée. Cette action festive et affirmative a ensuite été étendue

l'année suivante, a fait tache d'huile : d'autres habitants ont repris l'initiative, devant d'autres halls, les maisons de quartier également, ainsi qu'une mini-laverie, etc. On voit ici que l'initiative d'un habitant a d'abord été soutenue par la présence des représentants de la municipalité, puis reprise et étendue. Cette dynamique fait appel à une « compétence de rassemblement » détenue par cette personne et qui a su, s'appuyant sur un réseau de relations particulièrement dense, diffuser l'idée ailleurs, en ricochet.

Une autre action qui illustre comment se mêlent actions municipales et initiatives habitantes est celle menée conjointement auprès des familles et des enfants pendant la période de vacances scolaires, en été. Le problème à résoudre est celui du désœuvrement des jeunes pendant les vacances, le fait qu'ils « traînent » dans le quartier, livrés à eux-mêmes et aux « bêtises » commises pour tuer le temps. Les activités proposées par les animateurs des centres de loisirs rencontrent un écho relatif : les parents n'en ont pas connaissance ou ne font pas la démarche d'inscrire leurs enfants. Une initiative conjointe entre acteurs municipaux et habitants est lancée en juillet 2005 pour attirer les enfants, décrire les activités et expliquer qu'elles sont gratuites. Elle rompt avec les habitudes, en allant « au devant » de la population au lieu d'attendre que celle-ci se rende dans ces centres. Le directeur de la maison de quartier, une adjointe au maire, le responsable du conseil de voisinage et plusieurs habitants « engagés » (souvent responsables associatifs) font du porte à porte sur l'une des « zones » les plus difficiles du quartier, une zone exposée et « chaude » qui comprend beaucoup de logements suroccupés par des familles nombreuses, lesquelles viennent souvent d'arriver en France, n'ont pas encore de papiers ni d'emploi. Certaines d'entre elles, face à la pénurie des logements sociaux, louent leurs appartements à des marchands de sommeil. Des loisirs ont ainsi été proposés en collaboration et à plein-temps : pendant la semaine, par des animateurs dans la maison de quartier, le relais étant pris le week-end par les habitants, avec des visites régulières de personnes de la mairie. La mairie a même installé sur les lieux une grande tente, surnommée « la tente à palabres » où se

rencontraient animateurs professionnels et habitants animateurs, enfants et parents. Comme le raconte un des habitants participants :

«Les jeunes venaient. Au début, c'étaient les jeunes, mais après ce sont les parents qui venaient. Et donc, on a installé des tables et des chaises. Et vraiment, c'était une réunion de famille. [...]»

Invité pour la clôture des animations de l'été, le maire, qui habite lui-même sur place, a répondu présent. Une tente à palabres, des activités de loisirs et du thé à volonté ne régleront jamais les problèmes structurels que connaissent ces cités. Personne ne s'y trompe. La participation des habitants à ces « nouvelles » formes de convivialité partagée peut adoucir les mœurs, éviter les débordements le temps d'un été. Elles peuvent même se reproduire, autrement et ailleurs, durant l'année, confortant des façons de faire qui innovent, qui se greffent sur des initiatives venues d'en bas et qui changent un peu la donne, dans les relations souvent distendues entre élus, professionnels, simples citoyens et familles « en difficulté ». Mais là s'arrête leur « puissance d'agir ». Les solutions résident à d'autres niveaux.

81

Conclusion

Question d'optique, d'échelle ou de regard ? Comment expliquer l'écart entre ce que disent les nombreux commentateurs bien informés – faire avec les habitants n'est pas réellement passé dans les mœurs – et ce que nous en disons ? Nos observations ne prétendent pas tant démentir que nuancer les constats faits par ailleurs sur le « déficit » de la participation des habitants en France aux affaires publiques locales. D'abord, parce que deux communes, même emblématiques, ne représentent pas le pays. Ensuite, parce que notre définition de la participation déborde volontairement le contenu usuel de ce terme, qui se limite à la participation « offerte », octroyée, d'origine institutionnelle, d'où la formule « faire avec » où « faire » est l'apanage des décideurs ; la nôtre est plus extensive, fruit

d'une démarche d'observation qui part « d'en bas » et de rencontres informelles autant que des interactions avec les représentants de l'action publique. Cette définition comprend aussi des comportements que nous avons qualifiés « d'ordinaires » et des dispositifs d'action « communautaires » émanant de collectivités intermédiaires. Enfin, parce que plus le grain est fin et plus on a de chance de repérer ce que nous avons appelé tout au long de ce texte des raccords, des connexions, des branchements, des articulations entre la société civile et les acteurs institutionnels – ceux à qui s'adressent le plus souvent les chercheurs en quête d'interlocuteurs « représentatifs » et dont ils ont, de ce fait, tendance à privilégier le point de vue. Or, plus on « descend » dans cette hiérarchie sociale, plus on découvre la variété et la vitalité des formes d'action, souvent minuscules – mais pas toujours – qui n'obéissent à aucune injonction officielle à participer. Telle que nous l'avons analysée, la participation déborde l'objectif politique dont se réclament les élus : c'est un mécanisme de régulation sociale fondamental, y compris en matière de lutte contre l'insécurité. Elle trouve peut-être même, dans ce domaine d'intervention qu'est le traitement des incivilités, un nouveau chantier politique, moins exclusivement socio-culturel comme dans les politiques de la ville, plus proche des problèmes lancinants dont souffre une partie des habitants des quartiers dits difficiles. Un chantier où l'action publique locale, le communautaire et l'initiative individuelle se recouvrent, se recourent et se renforcent mutuellement dans des agencements inédits.

■ **Anni BORZEIX**

sociologue, chercheur au CNRS

Damien COLLARD

*maître de conférences en sciences de gestion,
université de Franche-Comté*

Nathalie RAULET-CROSET

maître de conférences en sciences de gestion, IAE de Paris I

BIBLIOGRAPHIE

BECKER (H.), 1985, *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié.

BORZEIX (A.), COLLARD (D.), LAMIREAU (C.), RAULET-CROSET (N.), 2005, *Action publique et ordre social à l'épreuve des incivilités : des dispositifs et des hommes*, CRG École polytechnique, rapport de recherche réalisé pour le compte du PUCA, ministère de l'Équipement, avril.

BORZEIX (A.), LINHART (D.), 1988, « La participation : un clair-obscur », *Sociologie du travail*, n° 1, p. 37-53.

CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

DE CERTEAU (M.), 1990, *L'invention du quotidien*, tome I, « Arts de faire », Paris, Gallimard.

DI MEO (G.), 1996, *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan.

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

DONZELOT (J.), WYVEKENS (A.), 2004, *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, La Documentation française.

FILÂTRE (D.), TERSSAC (G. de) (coord.), 2005, *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès.

GOFFMAN (E.), 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne*, chap. I « La présentation de soi », Paris, Minuit.

GOFFMAN (E.), 1974, *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit.

KELLING (G. L.), COLES (M.), 1996, *Fixing Broken Windows. Restoring and Reducing Crime in our Communities*, New York, Free Press.

KELLING (G. L.), WILSON (J. Q.), 1982, « Broken Windows: The Police and Neighbourhood Safety », *The Atlantic Monthly*, mars.

ROCHÉ (S.), 2002, *Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité*, Paris, Odile Jacob.

VIDAL-NAQUET (P. A.), TIÉVANT (S.), 2005, « Incivilités et travail de civilité », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 57, p. 13-31.

La nuit est devenue aujourd'hui un nouvel enjeu des politiques publiques quant à la gestion des centres urbains. Entre une peur renforcée des risques et la lecture de nouvelles formes émergentes d'urbanité, entre le perfectionnement d'un dispositif de tranquillité publique et la recherche d'une alternative construite autour d'un projet pour la jeunesse, entre l'idée d'une nécessaire rupture appelant des modes d'interventions et de gestion spécifiques des services publics et la continuité questionnant alors l'implication des politiques ordinaires, les deux exemples étudiés ici de Rennes et Nantes nous invitent à réfléchir sur les logiques nouvelles qui animent au fond les motivations profondes des collectivités à s'emparer de la nuit.

La ville, la nuit. Rennes et Nantes, de nouvelles exigences de gestion urbaine

par Claire BEUPARLANT, Gérard DARRIS, Agnès LEMOINE, Hervé LÉON

La gestion de la nuit s'impose de plus en plus nettement aujourd'hui comme un enjeu de politique urbaine. La désynchronisation des rythmes de travail atténue les ruptures jour/nuit et contribue à augmenter la part du travail nocturne. L'ensemble des rythmes de vie évolue, avec une demande accrue d'ouverture de services sur des plages de temps plus larges. Le secteur marchand lui aussi tend à répondre à la demande d'une consommation affranchie d'horaires. La nuit constitue également un enjeu urbain sous l'angle de l'image : une ville bien mise en valeur la nuit, active et animée, attire et constitue un facteur de promotion certain.

Les événements culturels et sportifs très médiatisés – qui sont avant tout nocturnes – participent à la fabrication de l'image de la ville.

Ces mutations des pratiques de travail, de loisirs ou d'achats, investissant davantage le temps de la nuit, ont pour effet d'aviver les tensions entre la «*ville qui dort*», et celle «*qui travaille*» ou «*qui s'amuse*» [Gwiazdzinski, 2005], pouvant susciter dans certains espaces des conflits qui interpellent les acteurs des politiques urbaines. À côté de la ville lumière, la nuit conserve sa part d'ombre, qui fonde un imaginaire collectif empreint de peurs, de sentiments d'insécurité, générant par exemple des parcours nocturnes différents de ceux du jour.

Les services au public se trouvent dès lors confrontés à de nouveaux enjeux. Alors qu'ils relevaient jusque-là essentiellement de l'urgence individuelle (services de santé, de maintenance) ou du contrôle (services de police), correspondant aux exigences d'une «*ville de garde*» [Gwiazdzinski, 2005], les pratiques qui rythment aujourd'hui les villes la nuit appellent de leur part une approche nouvelle, non seulement de la gestion urbaine, mais aussi de l'action dans le champ plus particulier de la tranquillité publique. Car les conflits d'usage potentiels générés par ces pratiques affectent avant tout l'espace public. C'est bien la question de la sécurité et de la tranquillité publiques qui vient interpeller le système d'acteurs et en particulier les maires – interlocuteurs privilégiés des habitants «*préoccupés*» ou «*insécurisés*» [Estèbe, Léon, 1998] – à propos de la gestion de la nuit. Et c'est tout naturellement sur les centres urbains que va se concentrer la question d'un renouvellement de l'action publique et, plus particulièrement, celle des collectivités locales.

À Rennes comme à Nantes¹, la question de la sécurité ou de la tranquillité publique apparaît étroitement liée à celle de la nuit, et dans les deux villes on assiste à un changement de posture concernant la gestion de l'espace nocturne. Administrées l'une et l'autre par des maires socialistes, elles ont cependant des approches très contrastées de l'intervention publique.

♦♦♦♦

(1) Ce regard sur la centralité urbaine la nuit est au cœur d'une recherche plus générale, menée par AURES et le Centre d'études et de recherches urbaines et rurales (CERUR) sur l'évolution du service au public la nuit au travers d'une analyse comparée des agglomérations de Nantes et de Rennes (travail en cours) dans le cadre du programme de recherche du PUCA intitulé «*Polarisation sociale de l'urbain et services publics*», interrogeant la fragmentation d'une «*ville à trois vitesses*», entre les territoires de la gentrification, de la relégation, et de la périurbanisation [Donzelot, 2004].

Face à la nuit :

Rennes et Nantes aux prises avec leur identité

Rennes, ville de jeunes, réagissant aux événements récents qui ont bouleversé son centre-ville la nuit, innove et expérimente de nouvelles manières de gérer l'espace public sur le registre d'une politique jeunesse renouvelée. Nantes, elle, se définit plutôt comme une « ville-lumière » et s'inscrit dans une logique plus classique d'anticipation des risques que concentre la centralité urbaine, confortant ainsi les acquis d'une « culture commune » des acteurs sur le registre propre de la tranquillité publique.

Rennes : une ville « jeune », à la recherche d'une alternative à la sécurité publique

87

À Rennes, ville préoccupée de longue date par les questions de jeunesse, c'est sur fond d'un différend entre la municipalité et la préfecture à propos des activités nocturnes des jeunes en centre-ville que va se mettre en place une action municipale expérimentale fondée sur une alternative à la logique de sécurité publique.

La jeunesse, sujet premier des politiques locales

La jeunesse est une composante forte de la population rennaise : ville traditionnellement universitaire, on y dénombre plus de 60 000 étudiants, ce qui, rapporté à la population totale de la ville – 210 000 habitants – pèse singulièrement et explique l'attention que la Ville lui porte, le maire actuel (comme son prédécesseur) étant lui-même issu du milieu universitaire. Pendant que la jeunesse étudiante occupe les rues du centre sur le registre festif selon des modes plutôt bien acceptés localement car perçus comme rites de

« passage » à l'âge adulte, ce sont les jeunes des quartiers populaires qui préoccupent, et en direction desquels se mobilisent divers professionnels et associations autour de la collectivité locale. Dès la fin des années 1970, la Ville soutient ainsi les réseaux d'acteurs qui lui sont proches (création d'un fond d'initiatives jeunes, délégation de service aux associations pour la gestion des équipements...). En 1994, le maire charge le directeur du Centre régional information jeunesse (CRIJ) d'organiser des débats entre chercheurs, professionnels et acteurs de la jeunesse sur le thème de « jeunes et cité ». Une « mission jeunesse », créée à cette époque par la Ville, reçoit mission de bâtir les références d'une politique locale de la jeunesse, mais aussi de mettre en œuvre les chantiers préconisés dans le rapport « jeunes et cités », en sensibilisant les services de la collectivité à une approche plus transversale des questions de jeunesse. Une culture de partenariat et de délégation de service public prend appui sur des références partagées : « cohésion sociale » et « vivre ensemble », « participation citoyenne », « donner la parole aux jeunes », « démocratisation des pratiques de loisirs ».

Alors que la collectivité s'est ainsi donné les moyens d'accompagner la jeunesse dans son intégration à la ville, confortant par là l'image d'une cité jeune, dynamique, ouverte et solidaire illustrée par le slogan « Rennes, vivre en intelligence », c'est autour de la jeunesse, et plus particulièrement de ses activités nocturnes, que va s'ouvrir en 2004 un conflit majeur entre institutions interpellant fortement les acteurs locaux sur une réalité nouvelle.

Le basculement d'une scène familière dans le registre du conflit

L'organisation urbaine de Rennes éclaire l'émergence des événements qui s'y produisent en 2004. Le centre historique représente un périmètre très restreint où se concentrent les lieux de festivités nocturnes : la localisation des établissements – bars, restaurants, épiceries de nuit – est circonscrite à quelques « rues de la soif » et places dont la notoriété dépasse les frontières de la ville. C'est donc sur

un espace très resserré que se cristallisent depuis longtemps les frottements entre la «ville qui s’amuse» et la «ville qui dort». Dans ce centre festif, les jeunes affluent en grand nombre, particulièrement les jeudis. La création en 2000 d’une nouvelle ligne de métro VAL, avec une station en plein cœur de l’hyper centre (Sainte-Anne), a en outre considérablement facilité l’accessibilité de ce nœud symbolique et névralgique de la vie nocturne aux jeunes habitant la périphérie (étudiants et jeunes des quartiers).

Deux événements vont précipiter l’émergence de formes inédites de la présence de la jeunesse sur l’espace public et le basculement de la scène «jeunesse/centre-ville/nuit» dans un registre particulièrement conflictuel. Suite à un différend sur le choix d’un terrain entre la Ville et la préfecture, cette dernière avait refusé d’autoriser la *rave* «parallèle» au festival des Transmusicales, en décembre 2004. Des débordements violents ont alors lieu dans le centre pendant la nuit (vitrines brisées, bataille rangée entre CRS et groupes de jeunes «teuffeurs»). Le second événement est la décision prise par la préfecture d’imposer la fermeture des bars à une heure du matin, suite à la pression croissante exercée par les résidents du centre-ville. Malgré des tentatives de négociation initiées par la municipalité – à qui échappe la réglementation sur les débits de boissons –, l’État maintient sa décision. En réaction à cet arrêté, dès la fermeture des bars, les jeunes se rassemblent sur l’espace public.

Les manifestations conflictuelles qui s’étaient déjà produites, place Sainte-Anne, en octobre/novembre 2004 atteignent en 2005 une nouvelle intensité, et choquent les acteurs locaux, peu habitués à ce genre d’événements. Dans ce climat tendu, on assiste, les jeudis soirs, à une sorte de ritualisation des affrontements entre les jeunes et la police (présence policière au cœur de la ville, cars de CRS à ses abords immédiats)². La place Sainte-Anne devient un lieu de forte cristallisation, les affrontements pouvant ensuite se déplacer dans d’autres lieux du centre au cours de la nuit.

Les résidents du centre-ville et des abords de la place Sainte-Anne, organisés ou non en associations, expriment

....

(2) Lors du mouvement anti-CPE, l’instauration d’un «charivari» (concert de casseroles) tous les soirs de manifestation et le jeudi en particulier confirme l’attachement des jeunes à cet espace-temps de la nuit qu’ils revendiquent comme leur.

leur ras-le-bol de manière virulente en conseil municipal. L'une de leurs revendications, satisfaite dans le courant de 2005, consiste à ouvrir un poste de police dans le centre-ville, symbole d'un possible retour au calme.

Ville et État : des interprétations antagoniques des enjeux

Cette situation de tension, pas totalement nouvelle, mais qui gagne soudain en acuité, est abordée par les institutions selon des modalités contrastées, au nom d'un impératif de sécurité visiblement polysémique. La logique d'opposition conflictuelle qui apparaît entre la Ville et l'État traduit une incompréhension réciproque des enjeux.

Pour la Ville, les interventions que met en place l'État en termes de sécurité pour assurer la tranquillité publique, pacifier l'espace public, ne peuvent suffire. Certes, il s'agit de compétences échappant à l'autorité municipale³, mais celle-ci entend bien prendre ses responsabilités par rapport aux événements. Les questions ne manquent pas. La présence de cars de CRS n'est-elle pas décalée, face à un phénomène lui-même inédit et difficilement classable (ni manifestation ni événement festif ou culturel...)? Quelle est en outre l'efficacité d'un dispositif si ostentatoire? Cette forme particulière de présence policière dans le contexte rennais ne s'apparente-t-elle pas à une agression contre la jeunesse, symbole identitaire de la ville? Agit-elle en définitive comme révélateur d'une rupture avec la jeunesse que l'on ne saurait plus saisir?

Si la collectivité entend agir au nom d'un impératif de tranquillité publique, celui-ci ne renvoie pas pour elle à la notion d'ordre public mais à celles de « cohésion sociale » et de « vivre ensemble » : ces formes nouvelles d'occupation de la nuit par les jeunes – logique d'entre soi, appropriation de l'espace tendant à sa privatisation, remise en cause des codes de conduite et des usages autorisés (légitimes), dérive par rapport aux formes convenues de la fête pourtant inscrite dans un « fond de patrimoine culturel » revendiqué à l'échelle locale – vont en effet à l'encontre d'une coprésence et d'un usage discret de l'espace public.

....

(3) La Ville de Rennes a toujours tenu à établir une séparation nette de compétences en matière de sécurité urbaine, celle-ci constituant à ses yeux une prérogative régaliennne. Dans cette perspective, sa police municipale est positionnée exclusivement sur des missions de police administrative.

Il s'agit bien de déployer une stratégie au nom d'enjeux autres que ceux de l'entrave à l'ordre et à la sécurité affichés par la préfecture et la police, il s'agit de construire une réponse alternative à la présence policière, pour rétablir les conditions d'habitabilité du centre afin de dépasser l'opposition conflictuelle entre la « ville qui dort » et la « ville qui s'amuse ». Rétablir les conditions du vivre ensemble implique la nécessité de sortir des évidences et d'expérimenter autre chose que le seul rappel à la règle et la seule sécurisation de l'espace public.

L'expérimentation, un moyen détourné pour sortir de la crise

Dans l'urgence à réagir, le maire se saisit directement de la question. Les réseaux associatifs sont mobilisés. Le Centre régional d'information jeunesse (CRIJ) est retenu pour animer les jeudis soirs « *au vu de sa capacité à mobiliser de nombreux bénévoles et son réseau "alternatif" aux grandes institutions culturelles de la ville* ». Les soirées Dazibao⁴ sont ainsi créées. Elles proposent « *une alternative à celles et ceux qui ont légitimement envie de se retrouver, de passer un moment ensemble et qui n'ont pas ou peu de moyens à consacrer à la fête* ». Il ne s'agit pas seulement d'offrir des activités, mais de créer les conditions favorables à l'émergence de propositions de la part des jeunes eux-mêmes.

Une délégation composée d'élus de la Ville, de cadres municipaux (jeunesse, sport), de la DRJS, du CRIJ se rendra en Espagne, dans les villes d'Oviedo et Gijon (Asturies)⁵, pour explorer les pratiques festives et tirer enseignement des expériences et modes d'intervention publique proposés sur le temps de la nuit.

Parallèlement, un « collectif de citoyens » réunissant, entre autres, chercheurs et acteurs du monde associatif initie à Rennes les « États généraux de la fête » afin de décrypter les fondements « anthropologiques » de ces temps de rencontres particuliers et de renouveler « intelligemment » à leur égard les orientations de politique publique.

....

(4) La première soirée Dazibao a eu lieu le 3 mars 2005 dans la salle du Liberté (principale salle de spectacle à Rennes) : de 22 heures à 3 heures du matin, cet espace sans alcool a mélangé concerts, jeux et activités sportives, conseil de prévention. Plus de 1000 jeunes ont d'emblée fréquenté cette manifestation festive.

....

(5) Ces villes ont été pilotes pour tester des loisirs alternatifs la nuit. L'expérience Dazibao est fortement inspirée de ces expériences espagnoles.

Les connexions entre les promoteurs des États généraux et le réseau associatif impliqué dans le projet Dazibao sont fortes (à travers le CRIJ notamment) et constituent le ferment d'une démarche nouvelle d'expérimentation.

Au-delà de l'expérimental : instituer, pérenniser et prévenir

Au-delà de la réponse à l'urgence, la Ville va s'attacher à construire les conditions de pérennité du dispositif. À travers une démarche de formalisation et d'institutionnalisation de celui-ci dans le temps, elle puise au creuset des référentiels socio-culturels qui ont forgé jusqu'alors ses propres principes d'action (participation des jeunes, citoyenneté, démocratisation de l'accès aux pratiques de loisirs...). Elle s'emploie à articuler la fête à des registres qui lui sont plus familiers, à lui donner ainsi sens. Au-delà de la nuit Dazibao, une formule spécifique est imaginée pour chacun des jeudis du mois, sur des thématiques et par la mobilisation de partenaires spécifiques⁶.

À Rennes, le conflit fut en quelque sorte générateur d'innovation. L'engagement de la Ville sur la voie d'une résolution alternative à l'approche sécuritaire en est le premier exemple. La recherche d'un nouveau mode d'intervention de la police sur l'espace public va suivre, même s'il est encore à l'état embryonnaire⁷. De même, le projet «Prév'en ville» conçu par un collectif rennais d'associations⁸ sur la prévention des risques dans les contextes de fêtes est la preuve que le conflit n'exclut pas un rapprochement entre la Ville et l'État sur l'intérêt de chacun à accompagner une telle démarche⁹.

La prévention permet ainsi aux deux institutions, Ville et État, de dépasser leur logique d'affrontement et leur désaccord quant aux modalités de résolution des « problèmes » de la place Sainte-Anne. La préfecture s'engage sur le problème d'alcoolisation des jeunes en cohérence avec le dispositif d'intervention policière qu'elle a initié au nom de ce problème. Quant à la municipalité, la mise en œuvre d'un dispositif de prévention partenarial vise à garantir les conditions de protection de la jeunesse lors des manifestations qu'elle soutient ou initie et pour lesquelles elle détient une forte responsabilité.

♦♦♦♦

(6) On a ainsi :

- les « soirées Dazibao » proprement dites, gérées par le CRIJ ;
- les « nuits du sport », qui proposent une ouverture des équipements sportifs jusqu'à 2 heures du matin pour permettre au public de s'initier à de nouveaux sports (ces nuits sont soutenues par la direction des sports qui met à disposition ses éducateurs sportifs) ;
- les « jeudis découverte » : animation de soirées dans les équipements de quartier jusqu'à 2 heures (sur la base d'appels à projets) ;
- les « bulles d'art » : en partenariat avec les responsables des cafés-concert, relance des petits lieux de spectacles nocturnes, autorisés à ouvrir jusqu'à 3 heures du matin, avec un passe (à 2 € par concert).

♦♦♦♦

(7) Création d'une brigade chargée de veiller spécialement sur la place Sainte-Anne et d'en assurer la tranquillité.

♦♦♦♦

(8) CRIJB, AIDES 35, département des conduites addictives du CHS, MFPE, LMDE, le Relais, Médecins du monde, L'Orange bleue, AATPF, ANPAA 35, Liberté Couleurs, la Mutuelle des étudiants.

♦♦♦♦

(9) La création de quatre groupes de travail est programmée pour l'année 2006 :
- création d'un dispositif d'intervention sur les espaces festifs (aménagement d'un espace mobile, adapté et identifiable - « l'escalibus », un bus aménagé pour recevoir du public - et la constitution, la formation, l'accompagnement d'une équipe d'intervenants) ;
- proposition d'élaboration d'une charte avec les bars, bars-concert, discothèques, et d'autres structures privées ;
- amélioration des conditions de « retour » des personnes jusqu'à leur domicile ;
- réflexion avec les organisateurs des fêtes sur la place de la prévention des risques.

Nantes : une cité ambitieuse, à la recherche d'une cohérence renforcée sur la tranquillité publique

À Nantes, c'est en termes d'image de la ville – ville-lumière, ville en mouvement – que se pose la question de la vie nocturne. La nuit est culturelle, événementielle, elle doit être sécurisée et la Ville s'emploie dans ce but à anticiper les risques en articulant les divers outils d'une politique classique de tranquillité publique.

La nuit, gage de dynamisme et risque de bascule

Il y a un peu plus de vingt ans, après une longue période d'incertitude sur son devenir, Nantes est enfin sortie du traumatisme que représentait pour elle la perte définitive de son identité ouvrière, symbolisée par la fermeture, au tout début des années 1980, des chantiers navals. Le cœur de ville se voyait ainsi subitement amputé de deux éléments structurants de son identité, la ville portuaire et la ville populaire, avec des répercussions notables sur les nuits nantaises. La ville agitée des quais a en effet laissé place à la ville désertée des rues de son centre bipolaire. Ce n'est que plus tardivement – depuis une quinzaine d'années environ –, avec l'appui d'une politique de communication efficace sur sa qualité urbaine, que Nantes a su progressivement développer son attractivité. Elle fait partie de ces villes qui ont su diffuser une image positive d'elles-mêmes à l'extérieur, reprenant à son compte l'identité d'une ville en mouvement dont les atouts renvoyaient autant à la dynamique économique nouvelle de la métropole qu'à la politique culturelle de la ville centre. La nuit est sans aucun doute un élément qui a largement contribué à valoriser son profil. La politique culturelle l'a en effet utilisée comme un vecteur de développement et comme un message de premier plan dans le rapport de séduction que Nantes a établi avec le monde extérieur¹⁰, les nuits nantaises étant davantage connues pour leur caractère événementiel et avant-gardiste que pour être le cadre d'une animation-agitation urbaine plus permanente.

....

(10) L'expérience délibérément éphémère des Allumés (de 1990 à 1995) a marqué durablement les esprits et le concept de nuits blanches investissant des lieux particuliers, insolites, oubliés ou incongrus, a depuis été exporté vers des capitales européennes (Paris, Rome, Bruxelles).

Si la nuit ne représente plus aujourd'hui un enjeu de politique culturelle, elle ne représente pas non plus un réel enjeu de sécurité. Nantes n'a jamais été désignée par les médias comme une agglomération véritablement insécure. La nuit apparaît néanmoins comme un élément essentiel de la stratégie métropolitaine sur le registre de l'anticipation des risques. Si la collectivité s'intéresse à la nuit, c'est qu'elle reflète en creux son image, indissociable de son projet métropolitain, celui d'une cité ambitieuse et équilibrée. La valorisation du patrimoine par le « Plan Lumière » et la gestion d'événements culturels de grande ampleur viennent conforter cette ambition. Le maillage renforcé des transports urbains grâce à l'implantation du tramway remplit quant à lui la fonction d'équilibre d'une ville enfin réconciliée avec ses quartiers d'habitat social. La tranquillité publique apparaît par conséquent comme un vecteur nécessaire et indispensable de l'accompagnement efficace d'un tel projet.

Le contexte : un mouvement de recentrage territorial de l'intervention publique

Transformer la ville

Durant le premier mandat Ayrault (1989-1995), la Ville de Nantes s'est particulièrement investie sur les quartiers d'habitat social, l'enjeu premier étant de renouer les liens de la ville centre avec ses quartiers populaires et de fédérer l'agglomération autour d'une image renouvelée de la centralité. La collectivité s'est alors fortement mobilisée sur une démarche de transformation urbaine, utilisant le « hard » comme levier essentiel d'un possible changement d'époque [CERUR, AURES, 1996]. Grâce à la réhabilitation lourde des quartiers d'habitat social, jusqu'alors peu investis, et à la transformation radicale de certains espaces publics majeurs du centre-ville, jusque-là encore tourné vers son passé¹¹, Nantes a ainsi amorcé un tournant important de son histoire. La cohésion urbaine devait être assurée par le développement irradiant des grandes infrastructures de transport, le tramway représentant alors la figure la plus emblématique d'une « ville réunie et solidaire ».

....

(11) Le concours international initié par la ville pour le réaménagement du cours des Cinquante Otages est emblématique d'une ambition affichée de contribuer à un nouvel éclat de la ville.

Se rapprocher des habitants

Le deuxième mandat Ayrault (1996-2002) sera marqué par un investissement tourné vers une progressive territorialisation de l'action publique municipale et locale, utilisant cette fois le «soft» comme levier d'un nouveau modèle d'intervention publique visant le rapprochement entre les institutions et les habitants. Il s'agissait de conforter l'image d'une grande ville de stature nationale (l'ambition) tout en assurant la réalité quotidienne d'une ville socialement équilibrée et porteuse d'un réel «savoir vivre ensemble» (la solidarité). Le modèle nantais de la politique de la ville repose, à l'échelle de ses onze quartiers, sur l'existence d'équipes techniques municipales dont la vocation est de coordonner localement l'action engagée par la Ville et ses partenaires. Ces équipes de quartier sont chargées d'animer deux dispositifs structurants de cette territorialisation de l'action publique, le premier destiné à réunir les professionnels autour du thème de la tranquillité publique¹², le second à réunir les habitants et les associations autour des enjeux de chacun des territoires concernés¹³.

.....

(12) Les cellules de régulation, prévention et tranquillité publique réunissent à l'échelle du quartier l'ensemble des professionnels de terrain concernés à un titre ou un autre par cette problématique (services de la Ville, Police nationale, Éducation nationale, éducation spécialisée, secteur socio-éducatif, transporteur public).

.....

(13) Les conseils consultatifs des quartiers (CCQ) réunissent régulièrement l'ensemble des associations et institutions locales sur chaque grand secteur de ville autour de «groupes projets» et de séances plénières.

.....

(14) L'hyper centre fait l'objet d'un Plan Lumière consistant en la mise en valeur du patrimoine bâti et naturel (la Loire) selon cinq parcours thématiques ; c'est Nantes Métropole et non la ville de Nantes qui assure le pilotage et le suivi des différents projets. La concrétisation récente du Plan Lumière (le projet était à l'étude depuis presque dix ans) s'inscrit dans une volonté de rattrapage du retard pris sur d'autres grandes villes françaises comme Lyon ou Lille.

Promouvoir le centre métropolitain

Le dernier mandat Ayrault (2002-2006) va changer de dimension et d'échelle. Il s'agit alors pour la ville centre de jouer un rôle de «locomotive» dans une nouvelle dynamique d'agglomération et de projet métropolitain. Le centre apparaît comme un des supports privilégiés du rayonnement régional, national, voire européen, de la nouvelle métropole¹⁴. Mais le caractère potentiellement criminogène de la centralité constitue un point d'achoppement possible de cette stratégie de promotion. Point de convergence des flux urbains les plus denses, la centralité constitue un territoire spécifique où peuvent se lire, mieux qu'ailleurs, les tensions et confrontations d'usage sur l'espace public. Vouloir la préserver des turbulences, de ces conflits latents, de ces risques de bascule, est devenu une priorité pour la collectivité. Il s'agit d'éviter que la ville «unie et solidaire» ne révèle sa discorde et ne laisse se développer des jeux d'exclusion intolérables entre ses diverses composantes sociales. Si la fonction de veille et de coordination sur la prévention s'est instituée de manière pérenne dans les

quartiers nantais, un recentrage s'est ensuite opéré faisant du cœur de l'agglomération l'enjeu premier d'une politique locale de tranquillité publique.

L'action : une mise en cohérence du dispositif de tranquillité publique

Le constat d'une situation à risques

L'espace situé à l'entre-deux du jour et de la nuit est analysé par les pouvoirs publics locaux comme l'espace de tous les dangers, là où les risques de tensions sont les plus forts, au moment où les services publics ordinaires se retirent et où la fréquentation urbaine reste soutenue, particulièrement dans le centre. La centralité est devenue le territoire manifeste des contrastes qui fabriquent la ville, des rythmes contraires qui s'y superposent ou encore des différences sociales qui s'y frottent ou s'y confrontent en mettant en scène de façon permanente la norme et la marginalité, le centre gentrifié et la périphérie populaire, avec une prégnance et une lisibilité plus fortes du phénomène au déclin du jour. La précarité cohabite ainsi avec l'argent, la folie ordinaire avec le reste du monde, les habitants qui cherchent le repos se plaignant des déambulations bruyantes ou de la présence sur l'espace public des jeunes noctambules (étudiants, marginaux, prostituées, etc.).

La promotion d'un système cohérent et efficace de tranquillité publique

Face aux risques de tensions et de conflits que l'arrivée de la nuit fait peser, la collectivité s'est dotée d'une panoplie de moyens visant le contrôle et la médiation sur le centre-ville, afin de lutter contre le bruit et les problèmes de tranquillité publique. Il s'agit, dans l'esprit de ses initiateurs, de réunir et mobiliser un ensemble de « dispositifs » qui vont donner sens à la politique recherchée, ceux-ci allant de la maîtrise d'un cadre réglementaire plus strict des rapports d'usage entre espaces privés et espaces publics, à la mise en débat des solutions envisagées pour traiter un problème de tranquillité publique, tout en renforçant les moyens d'une présence plus continue de l'autorité

municipale sur le centre. Ces différents « dispositifs » sont les suivants :

Un « périmètre de protection » censé limiter le développement des établissements nocturnes en centre-ville

En 2001, a été instauré, avec l'accord des services de l'État, un « périmètre de protection » destiné à limiter de nouvelles implantations d'établissements nocturnes dans le centre urbain.

Dans un contexte de fort renouvellement de l'activité des bars et restaurants en centre-ville, la collectivité locale a cherché ainsi à limiter un développement anarchique qui risquait de faire s'amplifier les tensions entre la « ville qui dort » et la « ville qui s'amuse ».

Une activité réglementaire débouchant sur une régulation négociée

Il s'est agi dans un premier temps, par la publication d'un certain nombre d'arrêtés municipaux visant les usagers de la nuit ainsi que les tenanciers d'établissements nocturnes, d'encadrer l'occupation de l'espace public par une restriction de la vente et de la consommation d'alcool sur un périmètre de « prohibition » couvrant les rues principales de l'hyper centre, de jour comme de nuit¹⁵ et de définir précisément les droits et les devoirs des établissements nocturnes¹⁶. La Ville de Nantes a ensuite profité des prérogatives qui sont les siennes en matière de réglementation des débits de boissons¹⁷ pour déployer une véritable stratégie à l'égard des activités nocturnes en centre-ville. Une commission municipale des débits de boissons, chargée de conseiller l'autorité municipale, réunit désormais tous les mois les élus locaux, les responsables des services municipaux concernés, les services de l'État *via* la Police nationale et la préfecture, le parquet, la SACEM ainsi que les délégués des organisations professionnelles représentatives des cafetiers et assimilés. Ensemble, ils jugent de l'opportunité d'une ouverture d'établissement et débattent des plaintes émises à leur encontre pour décider collégialement des sanctions à appliquer aux contrevenants¹⁸.

.....

(15) Arrêté municipal d'avril 2004 instaurant une réglementation de la consommation d'alcool sur l'espace public du centre-ville ; arrêté municipal de novembre 2003 interdisant la vente de boissons alcoolisées à emporter dans les magasins d'alimentation du centre-ville au-delà de 21 heures.

.....

(16) Arrêtés municipaux de novembre 2001 et de février 2002 réglementant les horaires d'ouverture et de fermeture des établissements et le niveau sonore autorisé. Dans le même esprit, les épiceries situées dans un périmètre proche n'ont désormais plus l'autorisation de vendre de l'alcool au-delà de 21 heures.

.....

(17) La Loire-Atlantique est un des seuls départements où la réglementation des débits de boissons est une prérogative des collectivités qui, depuis la guerre, en assurent l'entière responsabilité.

.....

(18) Celles-ci peuvent aller du simple avertissement à une restriction d'horaire voire au retrait de l'autorisation d'exercer pour une durée déterminée ou définitive.

Ce faisant, la Ville cherche à privilégier la négociation avec les professionnels plutôt que la sanction qu'elle espère « naturellement » éviter dans un calcul d'efficacité à plus long terme. En instaurant un régime à deux vitesses, l'un ordinaire, calé sur la réglementation en vigueur à l'échelle nationale et l'autre dérogatoire, calé sur une offre locale d'heures supplémentaires négociées avec chaque professionnel et sous condition d'un respect des règles communes, la Ville dispose des moyens d'une régulation permanente : la souplesse du dispositif permet de répartir les rythmes de sortie des établissements sur le temps de la nuit, mais aussi de créer les conditions d'un échange avec les professionnels sur les nouveaux enjeux de gestion urbaine.

Au-delà de la réglementation, la Ville a été à l'initiative d'une démarche contractuelle avec les organisations professionnelles (exploitants de bars, restaurants et établissements de nuit ainsi que les discothèques), qui a débouché sur deux chartes¹⁹ engageant les différentes fédérations au dialogue permanent, au respect de la réglementation et à l'attention portée à la gestion de l'espace public.

....

(19) Il s'agit de la charte des bars, restaurants et établissements de nuit et de la charte des discothèques.

Le développement d'outils de contrôle et de régulation de l'usage de l'espace public

La collectivité s'est dotée depuis 2002 d'une Direction générale à la tranquillité publique et à la réglementation dont les effectifs se sont considérablement accrus et les missions fortement diversifiées (réglementation, prévention des risques, médiation, dissuasion...). Deux outils essentiels peuvent être mobilisés sur le temps de la nuit :

- la brigade de surveillance et de contrôle nocturne, chargée d'intervenir auprès des établissements de nuit entre 22 heures et 6 heures du matin pour réaliser des diagnostics sonores, des observations et constats du bon respect des règles et appliquer la réglementation (rapports, procédures, contrôle sonore et sanction en cas de nécessité);
- la police municipale²⁰, dont les missions étaient auparavant centrées sur des fonctions de police administrative, et qui intervient désormais quasi exclusivement sur le centre-ville et dans des fonctions de dissuasion et

....

(20) Aujourd'hui, la police municipale compte 90 agents, dont 15 mobilisés en semaine de 15 heures à 24 heures et une vingtaine le week-end.

de contrôle. Elle se présente comme une police de proximité, qui se veut à la fois dissuasive et rassurante, composée de brigades pédestres, VTT et motorisées qui déchargent la Police nationale sur le territoire de l'hyper centre jusqu'à minuit.

Une politique de prévention sociale ciblée sur les publics «fauteurs de troubles»

Une politique de prévention rapprochée a été développée en direction de publics cibles (les étudiants, les jeunes marginaux, les prostituées, certaines communautés²¹) dont la présence sur le centre-ville pouvait poser des difficultés de cohabitation avec les résidents: cette politique de «prévention des risques» consiste en des dispositifs qui relèvent soit d'une prise en charge directe (par la création d'une équipe de rue), soit d'une délégation de services publics à des associations le plus souvent caritatives.

Une politique de prévention situationnelle

Le rapprochement entre la Direction de la tranquillité publique et la Direction de l'urbanisme a permis d'identifier, d'aménager ou de sécuriser une multiplicité de lieux (impasses, passages, placettes, jardins publics, etc.) afin d'éviter certaines pratiques délictueuses (prostitution, trafics, etc.) dans le centre-ville la nuit.

Deux lectures contrastées de la ville la nuit, deux façons de la gérer

La plongée dans les nuits rennaises et nantaises nous renvoie à des univers de représentations bien différents sur les enjeux de la nuit urbaine et nous conduit à questionner le fondement des approches adoptées par les deux collectivités. L'analyse des contextes locaux permet en effet de relever les tensions qui traversent aussi bien le diagnostic que la stratégie d'intervention de l'action publique.

....

(21) Un premier dispositif concerne la prévention des effets de l'alcool à la sortie des discothèques: la TAN (transporteur public) propose un service de bus gratuit la nuit destiné principalement aux étudiants (projet Luciole). Un deuxième dispositif est proposé par la Ville: il s'agit de «l'équipe de jour» chargée de se rapprocher des jeunes marginaux sur le centre-ville. Ce service fonctionne jusqu'à 20 heures, étendu à 22 heures l'été. Son but est non seulement de les informer de leurs droits et de les orienter vers les centres de prise en charge (centres d'hébergement ou services sociaux), mais aussi d'établir une médiation entre ces jeunes et leur environnement dans le centre-ville (les commerçants en particulier). Enfin, le troisième dispositif a consisté récemment en une mission de prévention en direction des jeunes prostituées présentes dans le centre (mission financée par le CLSPD à l'échelle de l'agglomération) à qui il fut proposé par le biais de Médecins du Monde et du Nid des logements sécurisés et des perspectives d'insertion par l'emploi.

Des représentations opposées

À Nantes, la représentation culturelle et patrimoniale du centre urbain, soutenue par une certaine approche esthétique, tant au travers des événements culturels qui y prennent place que de sa mise en lumière, organise la centralité comme un espace principalement tourné vers l'extérieur. Elle se distingue ainsi fortement d'une vision plus introvertie de la centralité à Rennes, qui fait du cœur d'agglomération un territoire de la « vitalité urbaine », donnant à l'espace public une vocation de mixité, de frottement et de coprésence de l'hétérogénéité sociale de la ville. Ces deux visions ne sont pas sans incidence notable sur la compréhension que chacune des villes a des enjeux de la nuit.

Logique temporelle : entre rupture et continuité

100

Dans les représentations locales dominantes, la nuit se présente d'un côté comme un temps en rupture par rapport au jour, de l'autre comme un temps inscrit dans la continuité et le prolongement naturels de celui-ci.

À Nantes, la nuit est appréhendée comme un moment singulier de la vie urbaine. Le passage du jour à la nuit, marqué par l'intensité des flux qui se croisent et se superposent sur l'hyper centre, représente pour les acteurs locaux une temporalité à haut risque. La vie urbaine y est particulièrement dense, la marginalité se frotte plus âprement qu'en journée à la norme et la « ville qui dort » s'irrite de celle « qui s'amuse ». Cette nuit-là appelle des modes d'intervention particuliers des services publics, au nom d'une spécificité appréhendée en termes de risque, de dangerosité ou d'insécurité.

À Rennes en revanche, l'agitation nocturne semble participer naturellement de la nuit considérée comme une temporalité plus « ordinaire » de la vie de la cité, productive de nouvelles formes d'urbanité et porteuse de valeurs positives, de rencontres et d'expressions sociales nouvelles. Par une occupation du centre-ville la nuit, la jeunesse rennaise fait advenir l'espace public central comme agora.

Elle interpelle ainsi la collectivité locale et ses partenaires sur le caractère singulier de ses pratiques dont le rituel les inscrit dès lors dans la continuité et l'ordinaire de la ville.

Logique spatiale : entre occupation marginale et occupation légitime

Les politiques locales considèrent la nuit comme un espace singulier. Cette singularité relève, à Nantes, du caractère problématique que génèrent la rencontre et le frottement entre norme et marginalité sur le centre-ville et, à Rennes au contraire, d'un espace qui s'impose comme ordinaire, par son appropriation « naturelle » par les jeunes notamment. La gestion de l'espace urbain à Nantes la nuit mobilise les acteurs publics, parce qu'elle renvoie à toutes les peurs et à tous les dangers qui alimentent réellement ou dans l'imaginaire le sentiment d'insécurité dans la ville, alors qu'à Rennes, l'appropriation particulière de l'espace nocturne révèle plutôt le risque d'une incompréhension et d'un rejet à l'égard de la jeunesse par le reste de la cité. C'est ici l'inquiétude de voir s'installer une distance progressive entre générations, au travers de pratiques urbaines radicalement opposées, qui mobilise la collectivité. En effet, face aux récriminations des résidents du centre, la Ville considère que l'enjeu est bien de reconnaître malgré tout la légitimité des jeunes à s'approprier le centre urbain sur le temps de la nuit. À la différence de Nantes, où la demande sociale de tranquillité publique sur le centre, la nuit, est devenue un élément-test de l'efficacité d'une politique locale, Rennes n'accorde pas à cette demande une totale légitimité et fait valoir au contraire qu'habiter le centre, c'est implicitement renoncer au choix d'une vie paisible, car les contreparties d'urbanité en constituent la valeur ajoutée.

101

Des stratégies d'intervention radicalement distinctes

Les perceptions opposées que l'on observe à Rennes et à Nantes déterminent des stratégies distinctes d'intervention

sur l'espace public. En effet, si la nuit fait naître le conflit entre acteurs à Rennes, elle les fait au contraire se rapprocher à Nantes autour d'une démarche plutôt consensuelle sur le registre de la stratégie.

Logique politique : entre tranquillité publique et jeunesse

La nuit révèle une complexification grandissante de la gestion de l'espace public. Les modes d'intervention traditionnels (Police Secours, pompiers ou SAMU) n'apparaissent plus comme une réponse suffisante aux problématiques qui interrogent aujourd'hui plus globalement l'ensemble des services publics bien au-delà de la seule gestion de l'urgence. La montée en régime d'autres acteurs que les « urgentistes » s'est imposée selon des orientations très liées aux « cultures locales » [Gorgeon *et al.*, 2000]. Les conceptions opposées de Rennes et de Nantes sur les enjeux relatifs à la gestion de la nuit mettent en évidence la tension sous-jacente entre « politique jeunesse » et « tranquillité publique ».

102

Rennes, préoccupée par les nouvelles pratiques urbaines des jeunes, cherche à répondre à la complexité de la situation locale en évitant de tomber dans une réactivité dominée par l'incompréhension et la peur face à une situation inédite. C'est ici la pratique généralisée de la nuit par les jeunes qui interpelle les acteurs locaux en amont et la recherche de solutions innovantes qui mobilise, en aval, la collectivité. Alors que les services de l'État entendent faire respecter l'ordre dans la ville, la Ville de Rennes affiche pour sa part une volonté de se départir d'une posture de maintien de l'ordre pour privilégier une démarche introspective sur sa propre politique de jeunesse. Elle cherche à se démarquer de l'enjeu sécuritaire par la recherche d'une alternative qu'elle imagine pouvoir coproduire avec ses partenaires locaux. L'offre d'animation (« nuit des quatre jeudis »), l'ouverture d'équipements publics ou encore la construction d'un partenariat étroit avec les acteurs associatifs jeunes, l'autorise à expérimenter en recherchant *in fine* à pérenniser un dispositif local attractif et délocalisé dans la ville pour limiter la confrontation toujours plus conflictuelle entre la « ville qui dort » et la « ville qui s'amuse ».

Nantes s'est quant à elle attachée à gérer par cibles et par publics la problématique multiforme et spécifique de la nuit (SDF, jeunes en errance, espaces communautaires, prostituées, étudiants...) en adaptant son savoir-faire et en tirant bénéfice des acquis d'une culture de transfert entre Police nationale et Ville, sur le registre de la sécurité et de la tranquillité publiques, tout en soutenant le monde associatif sur le registre de la prise en charge de l'urgence sociale. C'est ici le conflit d'usage qui interpelle en amont et l'anticipation des risques qui mobilise en aval, faisant de la tranquillité publique l'entrée privilégiée des acteurs locaux parmi lesquels la ville centre entend jouer un rôle de premier plan. Avant toute chose, c'est la paix sociale sur l'espace public qui est recherchée comme pouvant garantir une centralité urbaine apaisée.

Logique technique : entre démarche de projet et logique d'organisation

Ce que nous révèle l'implication des villes dans la régulation de la nuit montre bien la radicalité des positionnements ; l'un (Rennes) privilégiant la lecture de nouvelles problématiques sur l'espace urbain, l'autre (Nantes) portant un regard sans aucun doute plus traditionnel sur la nuit comme territoire à risques dans un contexte où l'on sait que la demande sociale de sécurité et de tranquillité publiques se fait plus pressante.

Si la mise en scène du conflit avec la préfecture fonde la légitimité d'une réponse inscrite dans le dépassement et l'alternative à la réponse sécuritaire, Rennes n'a de fait pas cherché à renforcer l'efficacité d'un système local de réponse sur le thème de la tranquillité publique. Elle a préféré en premier lieu mobiliser son « réseau jeunesse » pour tenter de coproduire une réponse alternative dont l'inspiration prend sa source à l'étranger, sur des registres d'intervention novateurs et donc pour l'heure peu maîtrisés. Elle a ainsi privilégié une réflexion « en marchant » autour d'une stratégie construite sur trois logiques essentielles :

- la dimension affirmée du caractère expérimental et innovant du projet en construction (offrir aux jeunes

une scène d'expression ouverte qu'ils ont en charge d'investir...), sans garantie *a priori* de son efficacité (rétablir les conditions de la fête sur une scène apaisée);

- la volonté d'ajustement progressif, visant à dépasser la dimension réactive et événementielle pour inscrire pleinement le projet dans le rythme séquencé de la vie nocturne rennaise, en consolidant progressivement son écriture, cherchant ainsi à le stabiliser et le pérenniser;
- l'affichage d'un projet vis-à-vis duquel s'exposent en première ligne les élus locaux qui entendent assumer publiquement leurs choix.

La collectivité joue dans ce contexte un rôle d'impulsion et d'accompagnement rapproché des différentes initiatives. La difficulté à laquelle se trouve néanmoins confrontée Rennes aujourd'hui est celle de la pérennisation d'un dispositif institué sur la nuit à l'échelle de son territoire. Si la Ville entend bien devenir tête de réseau dans la promotion d'une offre locale originale à l'égard des jeunes, elle n'entend pas être la seule à gérer la situation. Elle doit faire face aujourd'hui au risque de résistance que les acteurs du jour font peser sur l'extension possible des horaires du service public la nuit et à la difficulté des associations elles-mêmes à se constituer, en dehors d'une offre événementielle, en véritables interlocuteurs et acteurs légitimes d'un service au public sur ce temps particulier. On peut toutefois se demander si l'innovation ne porte pas elle-même en germe une redéfinition plus profonde des modes d'intervention et d'organisation des services « ordinaires », qui prendraient ainsi acte de l'évolution des pratiques urbaines et des attentes pour une ville plus ouverte en continu.

Nantes a engagé une démarche de nature différente, guidée par l'ambition de rendre l'action locale en matière de tranquillité publique plus performante en termes d'anticipation des risques. En développant progressivement une organisation qui sache optimiser ses moyens et coordonner les initiatives, la Ville a ainsi développé et concentré ses propres moyens d'intervention sur le centre-ville et a pris directement à sa charge des fonctions, notamment celle qui concerne les jeunes en errance, qu'elle aurait préféré idéalement déléguer à d'autres acteurs comme la

prévention spécialisée. Elle a utilisé les outils réglementaires mis à sa disposition et construit une instance collégiale de décision sur leur gestion. Elle a développé le partenariat avec les professionnels de la nuit, discuté de la complémentarité d'intervention et du partage des tâches avec la Police nationale, favorisé l'échange entre partenaires du jour et de la nuit, invité le conseil de quartier « Ville centre » à s'exprimer régulièrement sur ces questions, impliqué ses services de droit commun dans la recherche de solutions au coup par coup. Elle a aussi mobilisé ponctuellement le monde associatif local pour résoudre, au-delà de la tranquillité publique, les problématiques sociales attenantes.

C'est donc bien plus sur l'organisation et le partage des tâches que sur le projet, que s'est construite la stratégie nantaise. La mise en débat de la stratégie organisée par la collectivité, sur Rennes, se distingue nettement d'une mise en acte plutôt discrète, sur Nantes. En d'autres termes, l'effervescence rennaise du débat public et des controverses sur les modalités de traitement de l'espace nocturne contraste, à Nantes, avec la construction d'un dispositif consensuel sur la nuit qui n'a pas besoin de transparaître dans le débat public pour se rendre lisible aux yeux de tous. Au-delà de la recherche d'une adhésion de ses partenaires locaux à ses objectifs, la Ville de Nantes a pu sans grande difficulté mobiliser son personnel ainsi que les autres acteurs concernés sur les horaires atypiques de la nuit. À la différence du choix opéré à Rennes, il apparaît plus simple ici de déroger aux règles habituelles dans les métiers relevant de la tranquillité publique que dans ceux qui s'occupent de la jeunesse. La nuit n'a pas été un handicap pour les Nantais dans leur objectif de mise en cohérence de l'organisation locale d'intervention nocturne sur la centralité.

Conclusion

Dans les grandes agglomérations, l'occupation de l'espace public la nuit est devenue le révélateur d'un changement profond des modes de vie et comportements urbains, ceux de la jeunesse tout particulièrement, rendus extrêmement

lisibles à l'échelle de la centralité. C'est autour d'une situation de crise (Rennes) ou d'une anticipation des risques (Nantes) que les collectivités locales se sont saisies de façon rationnelle ou plus pragmatique de la question. Elles ont réagi selon deux directions opposées, se positionnant sur une logique de renforcement d'un dispositif de tranquillité publique à Nantes, sur la recherche d'une alternative à la sécurité à Rennes. Ce grand écart dans la réalité des approches locales va se traduire par une radicalité d'engagement des collectivités sur la nuit où, dans le cas de Rennes, l'innovation prend le risque d'un bras de fer permanent avec la sécurité portée par l'État alors qu'à Nantes, le renforcement du système partagé de tranquillité publique prend le risque de sacrifier à l'intérêt général la question de la place spécifique de la jeunesse dans la ville. La gestion plus permanente de la nuit fait apparaître que l'équilibre entre « politique de tranquillité publique » et « politique jeunesse » est particulièrement difficile à préserver. Le risque est en effet, d'un côté, que « la tranquillité publique » étouffe l'ambition et, de l'autre, que « la jeunesse » polarise l'attention au détriment d'autres publics plus fragiles, qu'elle minimise la place de la tranquillité publique et fasse remonter à la surface les nouveaux démons de l'insécurité urbaine.

■ **Claire BEUPARLANT**

chargée d'études à la coopérative conseil AURES

Gérard DARRIS

directeur d'études au CERUR

Agnès LEMOINE

directrice d'études au CERUR

Hervé LÉON

directeur d'études à la coopérative conseil AURES

BIBLIOGRAPHIE


DONZELOT (J.), 2004, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n° 3-4, mars-avril, p. 14-39.

ESTÈBE (P.), LÉON (H.), 1998, « L'émergence des politiques locales de tranquillité publique. L'exemple des Pays de la Loire », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 33, p. 129-148.

GORGEON (C.), ESTÈBE (P.), LÉON (H.), 2000, « De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 39, p. 223-241.

GWIAZDZINSKI (L.), 2005, « La nuit, dernière frontière de la ville », *La Tour d'Aigues*, éd. de l'Aube.

LÉON (H.), DARRIS (G.), 1996, « Entre ambition et solidarité : l'incertaine maîtrise de la puissance publique sur la production urbaine, l'exemple de Nantes », ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports, Plan urbain.



Cet article est issu d'une recherche réalisée sur différents types d'espaces publics ou ouverts au public confrontés à l'insécurité et dans lesquels la situation a pu être redressée.


À partir du cas particulier de la régulation d'un phénomène d'ivresse nocturne dans une rue de Birmingham, il montre en quoi la qualité globale de l'espace public (forme et fonctionnement) et la sécurité sont intimement liées.

La régulation de la « course à la cuite » à Broad Street

Qualité de l'espace public et sécurité

109

DOSSIER



par Yves JANVIER, Sophie TIÉVANT

Pourquoi, à propos de sécurité, s'intéresser à l'espace public ?

Il y a d'abord une raison de bon sens : une proportion importante du travail de sécurité publique de la police est le travail de « voie publique » qui est le plus visible pour la population et dont l'exercice construit en grande partie son image. Parallèlement, en quelque sorte, ce sont les délits qui se produisent sur l'espace public qui sont les plus remarquables et ont le plus d'impact sur les perceptions, alors que le coût social et/ou financier de la délinquance de voie publique est bien inférieur à celui de

la grande délinquance financière ou encore que l'insécurité routière fait bien plus de morts.

Mais, au-delà de ces premières raisons, l'espace public est aussi chargé de significations et porteur d'enjeux de société. Longtemps assez négligé en France, il redevient actuellement un objet d'attention et de réflexion en raison des transformations de la ville et des évolutions sociétales. Chercheurs, responsables locaux, journalistes..., les marques d'intérêt se multiplient et font ressortir la diversité des enjeux de l'espace public : c'est l'espace de la mobilité vécue dans la ville ; l'espace public urbain s'est peu à peu « déterritorialisé » et a perdu son contrôle social naturel (par opposition à la place du village traditionnel) ; c'est par lui que se construit d'abord, pour les gens de l'extérieur, la perception d'une ville (ou d'un quartier) et donc son image et son attractivité ; c'est un espace convoité par de multiples opérateurs, publics et privés (réseaux techniques, terrasses de café, affichage, manifestations, spectacles...) ; c'est le lieu de la superposition d'actions de nombreux gestionnaires spécialisés (nettoyage, sécurité, entretien, fleurissement et décoration, transport...) ; et, surtout, c'est l'espace où les gens se croisent, un des rares lieux où, aujourd'hui, dans une société de plus en plus fragmentée, « le vivre ensemble » peut s'exprimer, la mixité sociale se vivre et l'apprentissage de la citoyenneté se faire.

Dans le cadre d'une étude commanditée par l'INHES¹ nous nous sommes attachés à éclairer l'hypothèse qu'il existe une relation entre la qualité de l'espace public et le niveau de sécurité qui y règne et, notamment, que la qualité de l'espace public et de son fonctionnement est un facteur qui contribue directement à la sécurité. Conformément à la commande, l'analyse a été réalisée à partir d'observations conduites sur différents types d'espaces publics ou ouverts au public (rue, quartier, mais aussi centre commercial, gare...) confrontés à des phénomènes d'insécurité et dans lesquels, suite à des interventions réussies, la situation a pu être redressée. Parmi les dix sites étudiés, celui de Broad Street, à Birmingham, présenté dans cet article, constitue un exemple particulièrement illustratif.

.....

(1) GIE « Réussir l'espace public », 2006, *Qualité globale de l'espace public et sécurité*, INHES.

Précisons en préalable le sens et la portée des principaux concepts utilisés dans cet article. Conformément à l'approche du GIE « Réussir l'espace public », les concepts « espace public » et « sécurité » sont définis en référence à la pratique et au vécu de l'utilisateur.

Par « espace public », on désigne ainsi tous les espaces vécus comme tels par le public, c'est-à-dire, de fait, aussi bien les espaces dont le statut juridique est public (appartenant à l'État, à des collectivités locales ou à des organismes de statut public) que les espaces ouverts au public, même de statut privé. Ces espaces publics peuvent être extérieurs (une rue commerçante) ou intérieurs (une galerie commerciale). Par ailleurs, l'espace public, tel que vécu par les usagers, n'est pas réductible à sa dimension matérielle, visuelle ou esthétique ; cette notion agrège tout ce qui constitue l'interface entre l'utilisateur et le lieu qu'il fréquente. Il s'agit donc d'une vision élargie de l'espace public incluant non seulement sa forme et ses aménagements physiques, mais aussi son ambiance et les résultats de sa gestion (entretien, propreté, maintenance, sécurité...) ou encore les pratiques qui s'y déroulent et les rencontres qu'on y fait ; c'est-à-dire que l'espace public est appréhendé à travers l'ensemble de ses dimensions techniques et sociales.

La notion de « sécurité », définie elle encore à partir du vécu des usagers, englobe à la fois les faits avérés d'insécurité (crimes et délits), mais aussi les incivilités et, plus généralement, tout ce qui peut concourir à un sentiment d'insécurité. Au-delà de ces contenus « en négatif », la sécurité prend, dans les niveaux supérieurs de sa qualité, des valeurs « positives » caractérisant des états qui ne sont pas seulement l'absence d'insécurité (état « pacifié »). On peut alors parler de tranquillité ou de convivialité, par exemple.

On considérera enfin que la « qualité d'un espace public » s'apprécie principalement à partir de trois critères : son niveau d'ouverture au public (c'est-à-dire à différents publics) ; la plus ou moins grande diversité des usages dont il est le support ; le niveau de bien-être des usagers, tant dans le cadre physique que dans la proximité des autres. Autrement dit, ce qui spécifie le caractère public d'un espace

– en tout cas dans les sites urbains – est que tout le monde (n'importe qui) peut y être sans gêne et y côtoyer sereinement n'importe qui d'autre : plus un espace est le support d'une multiplicité de populations et d'usages, et ce dans la tranquillité, plus il est « public ».

Que s'est-il passé ?

Zoom : un samedi soir à Broad Street aujourd'hui

Broad Street, la nuit, tient à la fois de Broadway et de Pigalle. Comme à New York, les immeubles de bureau sont en arrière-plan des néons publicitaires criards ; comme à Paris *by night*, les gens sont là pour s'amuser et faire la fête. La rue de nuit n'est plus celle du jour. Les lumières des bars, des pubs, des salles de cinéma et des night-clubs géants colorent les trottoirs. La plupart des établissements de nuit déclinent tous les cadres propices à la boisson : bars « thématiques » (australien, latino, axé sur le rugby, sur la musique R'nB...), salons avec écrans géants, petites salles de spectacle, clubs/cours de salsa dont les élèves avec leurs profs sont visibles depuis la rue à travers une vitrine et discothèques personnalisées. Des flots de musique sortent de partout. Les restaurants de spécialités se succèdent : indien, chinois, irlandais, italien, fast-food... Des groupes de « door staff » en uniforme ou en costume (agents de sécurité avec leur licence autour du cou et leur talkie-walkie à la main) marquent les sorties de tous les établissements. Les trottoirs sont occupés par un flux continu de gens. La chaussée est saturée de voitures et de taxis, parmi lesquels quelques « boom boom cars » (voitures vibrantes de musique).

La foule des chalands est composée presque exclusivement de jeunes, mais cet ensemble est hétérogène. Il y a là des couples, des bandes de garçons et de filles, mais également des groupes de filles venues, par exemple, « enterrer la vie de jeune fille » d'une d'entre elles... ; des étudiants, des lycéens, des jeunes de milieu très modeste ; des Occidentaux, des Asiatiques, des Orientaux, des Africains. Quelles que soient les origines sociales ou ethniques, tous sont en tenues légères même par 3° centigrade : T-shirt ou chemise pour les garçons, tops décolletés et jupe à ras des fesses pour les filles. Les antennes à pompons roses pour les filles, les portions de fast-food énormes, les jeunes obèses, les jeunes filles boudinées dans des vêtements moulants, les bières d'un demi... gallon (deux litres), la taille des bars et des écrans vidéo : on est aux USA...

Tout le monde est joyeux et excité. Certains sont très saouls. D'autres... vont peut-être l'être. Quelques-uns sont franchement « déjantés ». Certains vomissent sur le trottoir, soutenus par des copains ou des copines qui leur tapotent le dos. D'autres sortent d'une boîte de nuit pour aller dans une autre, ou encore dans un restaurant ou un *fast-food*.

Ceux qui mangent des hamburgers et portions de frites *king size* s'assoient sur le trottoir. Parfois, certains s'insultent et veulent se battre, ou plus exactement commencent à s'insulter ou à se battre. Il y a aussi ce jeune couple bien mis, dont une jeune fille qui tient à peine sur ses jambes, à qui le responsable d'un restaurant indique poliment mais fermement que, « *non, il est trop tard maintenant* »...

Si l'arrivée des fêtards ne pose pas de problème, en revanche leur départ est plus délicat. Il n'y a pas de métro, ils ne sont pas en état de conduire et ils sont des dizaines et des dizaines à se présenter. Le rôle de deux « *taxi marshals* » est de gérer cette file d'attente en liaison avec le flux des taxis. Compte tenu de leur présence, il n'y a pas de « resquilleur ». Ils accélèrent la montée dans les voitures. Entre le moment où un taxi s'en va et celui où un autre arrive, ils parlent aux clients, apprécient leur état, leur font préciser où ils veulent aller. Lorsque le taxi arrive, ils ouvrent la porte, font monter ou aident les clients à monter dans le « *cab* » et précisent au chauffeur l'adresse de destination. Leur philosophie et leur action reposent sur le principe selon lequel les gens ivres sont vulnérables, en état de faiblesse et risquent donc d'être des victimes. Ainsi, un Canadien qui est complètement saoul est installé, non sans difficulté, dans un taxi. Le *taxi marshal* est particulièrement prévenant et patient et obtient du chauffeur qu'il le prenne dans sa voiture... jusqu'à ce qu'il apparaisse que le Canadien n'a pas d'argent. Le *taxi marshal* convainc alors ce dernier de descendre du taxi et d'aller en retirer au guichet automatique.

Outre les différents types d'agents dédiés à la régulation et à la sécurité, le dispositif policier est particulièrement visible. D'une part, tous les policiers portent une tenue « bibendum » jaune fluo ; en fait, une sorte de brassière dont on imagine mal qu'un policier français accepte de la porter... D'autre part, ils sont nombreux. Ils sont par équipe de deux, des deux côtés de la rue, et en quinconce tous les cinquante mètres. Au milieu du dispositif, se trouve une voiture de police stationnée sur un trottoir avec des chiens. Les policiers ont tous une attitude proactive : ils regardent sans arrêt partout, interviennent non-stop sur tout. Par exemple : ils disent à une voiture arrêtée qu'il faut circuler ; ils arrêtent une bagarre qui commence ; ils invitent un couple un peu « chaud » à prendre un taxi (qu'ils appellent eux-mêmes) ; ils neutralisent un jeune qui pose problème et le menotent avec difficulté sur le trottoir (corps à corps à quatre au sol, ils n'ont pas d'arme, un des policiers repart en boitant reprendre son poste), suite à quoi un seul policier restera pour garder le jeune en attendant la voiture (à noter que pendant toute cette intervention, la foule passe devant le jeune menotté qui saigne de la tête sans manifester quoi que ce soit...). Ils s'adressent aux jeunes avec bienveillance et paternalisme : « Bon, les gars, vous n'allez pas vous battre alors que vous êtes sortis pour une bonne soirée ! Regardez vos copines qui attendent... Allez, bonne soirée ! » Si ça s'envenime à nouveau, ils reviennent. L'attitude des jeunes avec eux est empreinte de retenue et de respect, voire de docilité. Aucun jeune ne discute ou ne proteste. À ce dispositif policier très visible, il faut ajouter un autre dispositif totalement invisible : en premier lieu, un système de liaison radio dense et performant ; ensuite, une surveillance vidéo permanente.

« *Binge drinking* », le problème à Broad Street

Broad Street est la principale artère d'une zone qui, située à l'ouest de « l'hypercentre » de Birmingham, attire des millions de personnes chaque année – que ce soit pour des congrès, la tranquillité de ses canaux ou l'animation de la vie nocturne. On y trouve en effet notamment, outre des théâtres, une salle de concert et des galeries d'art, une concentration de quelque soixante-dix bars, pubs, clubs, casinos, restaurants ouverts parfois jusqu'à 3 ou 4 heures du matin, fréquentés par une population jeune de plus en plus souvent adonnée au « *binge drinking* », soit la « course à la cuite » : ils sont ainsi parfois jusqu'à 20 000 le vendredi ou samedi soir. Comment en est-on arrivé là ?

Birmingham, avec ses deux millions d'habitants, peut être considérée comme la deuxième ville d'Angleterre après Londres, d'autant qu'elle est située dans une position géographique stratégique : un pôle nodal pour les transports. Cette situation a d'ailleurs largement favorisé son développement industriel, lequel s'est progressivement spécialisé autour du secteur automobile. Mais, dès le début des années 1970, la première crise pétrolière fragilise fortement la ville. Le secteur de Broad Street, en bordure du centre-ville, est particulièrement touché et présente peu à peu l'image d'un quartier quasiment à l'abandon : friches industrielles, entrepôts désertés, peu de résidents (les Britanniques habitent préférentiellement à l'extérieur de la ville), des petits commerces qui périclitent...

Cependant, l'économie de Birmingham se réoriente avec succès vers des activités de service, et la ville développe une stratégie de redynamisation urbaine, à partir du centre-ville vers des zones à proximité immédiate. Au début des années 1990, elle crée donc sur le secteur de Broad Street quelques équipements stratégiques – et notamment un centre de congrès international, une salle de concert, un stade d'athlétisme... – dans le but d'attirer les investisseurs ; cela donnera lieu à l'opération de Brindleyplace (installation de plusieurs sièges de grosses sociétés). En lien avec l'explosion du marché des loisirs, on voit aussi arriver dans le quartier, entre 1995 et 2000, de nouveaux commerces de nuit.

De taille souvent très importante, à l'échelle des anciens entrepôts qu'ils réinvestissent, ces établissements – bars ou night-clubs « thématiques », casinos – n'ont évidemment plus rien à voir avec les pubs de quartier traditionnels et la sociabilité de proximité. Certains d'entre eux peuvent accueillir jusqu'à 2 400 personnes. Très rapidement, c'est le succès commercial : ils attirent en masse les jeunes de la ville, qu'il s'agisse des étudiants ou des milieux les plus modestes, qui trouvent là une offre nouvelle en adéquation avec leurs modes de loisir et de sociabilité.

« Binge drinking, le sport national des jeunes aujourd'hui », dit un de nos interlocuteurs. Course à la cuite, le *binge drinking* est en effet un phénomène en spectaculaire augmentation au Royaume-Uni, notamment chez les jeunes. Il consiste à boire méthodiquement dans l'objectif avoué de finir la soirée ivre ; certains commenceraient même par consommer de la vodka à la maison pour une première mise en condition. La presse rapporte périodiquement, photos à l'appui, les scènes d'ivresse du samedi soir, les bagarres, les images de jeunes hommes ou femmes éroulés sur le trottoir. Près d'une infraction pénale sur deux est liée à l'alcool, tandis que la boisson serait responsable de sept hospitalisations sur dix pendant le week-end. On constaterait par ailleurs une augmentation dramatique des cirrhoses du foie chez les jeunes filles...

Face à ce qui devient un véritable fléau national, les pouvoirs publics ont commencé à réagir par une série de mesures. Se battre dans la rue, uriner ou vomir sur la voie publique sont des pratiques désormais passibles d'une amende de 80 livres (115 euros). Par ailleurs, dans le but de mettre fin au rituel consistant à se ruer au comptoir à l'approche de l'heure fatidique de fermeture (23 heures) pour le dernier verre, une loi toute récente autorise les pubs anglais et gallois à ouvrir 24 heures sur 24 ; dans l'esprit de ses promoteurs, cette disposition doit encourager à boire plus tranquillement... et donc plus modérément (certains prédisent cependant l'inverse). Le gouvernement envisage par ailleurs l'interdiction de l'alcool dans les trains et les bus.

Quoi qu'il en soit, à l'image de ce qui se passe ailleurs, les problèmes apparaissent très rapidement à Broad Street,

aggravés par la taille et la concentration spatiale des établissements :

- augmentation très importante des comportements antisociaux sur l'espace public : tapage nocturne, urine, vomissures, poubelles renversées, etc. ;
- dégradations de biens : vitrines cassées, abribus endommagés, etc. ;
- bagarres, agressions violentes (viols et vols, les jeunes filles isolées sont les principales victimes) : augmentation de 7 % de la délinquance et de la criminalité en 2002-2003 et de 14 % en 2003-2004 ;
- malaises sur la voie publique ;
- problèmes de propreté : urine, déchets au sol, poubelles débordantes, etc. ;
- problèmes de transports : insuffisance des taxis sollicités de manière massive à la fermeture des pubs, congestion du trafic nocturne ;
- parfois aussi, *deal* et consommation de drogue.

Insécurité et sentiment d'insécurité, la mauvaise image de la rue s'étend au quartier et risque de pénaliser la dynamique de revitalisation urbaine. Avec le centre international de congrès (accueil du G8 en 1998), les équipements culturels, l'opération de prestige de Brindleyplace, quelque 300 entreprises qui génèrent 12 000 emplois, des hôtels et des restaurants, des petits programmes résidentiels haut de gamme, l'espace public accueille des publics multiples et des usages très différents, en particulier de nuit : rien à voir en effet entre le public des jeunes qui recherche l'ivresse et celui des salles de concert et de théâtre ou encore des hôtels quatre étoiles... Les grands équipements, les entreprises, les promoteurs redoutent que « l'économie nocturne » contamine négativement leur image.

Pour traiter la situation : un « BID »

Birmingham mène, depuis le début de 1992, des expériences fructueuses à partir de la notion de « gestion de centre-ville » (*Town Centre Management* ou TCM). Son principe fondamental est celui d'une approche transversale dans toutes les actions concernant le centre-ville, notamment à travers la coopération de multiples acteurs issus du

secteur public et privé, chacun avec son propre savoir-faire : les services municipaux et autres niveaux administratifs, la police, les transporteurs, les gestionnaires de parkings, les activités économiques (*business*) et, notamment, le commerce (*trade*).

Nés sous la pression des grandes enseignes commerciales, ces dispositifs partenariaux publics-privés ont pour objectif « *d'aider les centres-villes à réaliser leur double mission naturelle d'espace d'activités économiques prospères et de centres de vie dynamiques et ouverts à tous pour la collectivité* ». Ils résultent du constat que les pouvoirs publics ne sont pas en capacité de prendre en charge tous les besoins au niveau adéquat par rapport aux ambitions de relance des centres-villes et que l'implication du secteur privé peut apporter de nouvelles ressources, à la fois en termes économiques et de savoir-faire : par exemple, rendre plus efficace l'intervention sur l'espace public en intervenant de manière fine au-delà de ce qui est pris en charge par la ville seule (nettoyage de tags, chewing-gums, affichettes illégales, etc.). Les « cellules de gestion de centre-ville » sont gérées par un « *manager* de centre-ville » et emploient des « *street wardens* » (stewards de rue), agents qui travaillent sur l'espace public et ont une fonction d'accueil, d'information, mais aussi de médiation en lien étroit avec la police. Les « TCMS » se sont énormément développés dans l'ensemble du Royaume-Uni (plus de 500 villes plus ou moins concernées) sous la coordination d'une structure nationale (*Association of Town Centre Management* ou ATCM).

L'objectif du *Town Centre Management* de Birmingham est d'améliorer l'image du centre-ville, les actions se regroupant autour de cinq axes : améliorer le cadre urbain et sa gestion, favoriser l'accessibilité par différents modes de transport (volonté de redonner une place au piéton), valoriser les secteurs porteurs d'animation tels que le commerce, le tourisme et les loisirs, travailler sur la promotion de la ville en lien avec des structures privées, faciliter le développement économique et immobilier. De façon plus générale, anticiper les évolutions de la ville, susciter une vision partagée des choses et gérer le changement transversalement font partie intégrante des fonctions de la cellule de

gestion de centre-ville : dès qu'un problème émerge, tout le monde est mobilisé. Dans ces conditions, l'évolution de la situation à Broad Street est immédiatement repérée et fait l'objet d'une réflexion conjointe suivie d'une première série d'actions, et ce d'autant plus que la cellule de Birmingham bénéficie de la capitalisation d'expériences en matière de gestion de l'économie nocturne réalisée au niveau national (ATCM).

Cependant, au-delà des premières actions engagées par la cellule de gestion de centre-ville, le secteur de Broad Street va faire l'objet d'un dispositif plus ciblé et plus puissant à travers un nouvel outil, le *Business Improvement District* de Broad Street.

Testés depuis 2003 dans 22 villes du Royaume-Uni, les *Business Improvement Districts* (BIDs) sont inspirés des structures américaines du même nom. Ces structures poursuivent plus spécifiquement le développement de l'activité économique d'un secteur précis en agissant sur le contexte urbain, le plus souvent sur un aspect particulier de son fonctionnement (transports, propreté, sécurité...). Elles sont financées par toutes les entreprises présentes dans le périmètre ; c'est sur ces fonds, uniquement privés, que le dispositif fonctionnera avec, à sa tête, un manager. C'est ainsi qu'à Birmingham, un BID est créé en mai 2005 pour une durée de cinq ans afin de résoudre les problèmes de Broad Street et les désordres liés à l'économie nocturne. Le budget est important – 1,8 million de livres sterling, soit 2,62 millions d'euros pour cinq ans –, alimenté par les cotisations des 271 entreprises du secteur ; soulignons que les professionnels de l'économie nocturne ne représentent que 30 % de cet ensemble.

L'action : concrète, collective, multiple

Les différentes actions mises en œuvre pour faire face au phénomène du *binge drinking* et de l'insécurité à Broad Street sont les suivantes :

- améliorations de l'environnement incluant le nettoyage approfondi des trottoirs, le retrait des chewing-gums, une amélioration de l'éclairage et des décorations florales, la

réorganisation du ramassage des poubelles. « *Un type classique d'incivilité, c'est les coups de pied dans les poubelles, les poubelles renversées et les ordures dispersées partout sur les trottoirs puisque les magasins sortent les poubelles quand ils ferment à 18 heures. Alors ce qu'on a fait, c'est organiser les choses pour que les éboueurs passent plutôt le soir que tôt le matin : après la fermeture des commerces, mais avant celle des bars...* » ;

- mise en place, à partir d'une certaine heure où les transports en commun font défaut, d'un programme spécial de taxis régulé par des agents (*taxi marshals*) qui organisent les files d'attente, gèrent les difficultés (personnes trop ivres ou qui n'ont pas d'argent) et facilitent ainsi un chargement rapide des clients : « *Le système de transport joue un rôle très important : si on veut éviter les bagarres et les problèmes, il faut que les gens puissent se disperser rapidement* » ;
- lancement d'une grande campagne « *Go easy* » (Allez-y doucement) via radios, presse, affiches sur les bus... axée sur les risques du *binge drinking* à partir d'images réalistes (les mêmes jeunes en début, puis en fin de soirée après avoir été agressés ou blessés). « *Ce qu'on essaye avant tout, c'est de responsabiliser les usagers...* » ;
- accord volontaire des gérants de débits de boisson pour supprimer le « *happy hours* » (boissons à 50 % du prix en début de soirée) et autres promotions le vendredi et samedi soir. Par ailleurs, mise en place, en collaboration avec la police, d'un prix annuel décerné aux établissements qui favorisent une régulation de la situation : en refusant de servir de l'alcool aux clients qui n'ont pas l'âge ou qui sont déjà ivres, ou en refusant l'usage de drogues dans leurs locaux... Des visites surprises sont réalisées sur les lieux par les « *licencing officers* » pour le constater. « *Il faut aussi responsabiliser la profession en lui montrant qu'il y va aussi de son intérêt : si l'image du quartier se dégrade, ils perdront leur clientèle... Le prix, c'est un bon repas, plus un logo apposé sur la vitrine, plus de la publicité dans le journal local* » ;
- création d'un périmètre de réglementation de la consommation d'alcool sur l'espace public (restriction du « *vertical drinking* »),

- rationalisation du système de vidéosurveillance (largement entré dans les mœurs au Royaume-Uni) et mise en place du programme « *Pub Watch* » (veille pubs) : outre des caméras de surveillance placées dans toute la rue, les établissements ont une connexion radio directe aux services de police et de la ville. « *C'est intéressant parce qu'ils s'en servent aussi pour communiquer entre eux : ça veut dire que si quelqu'un est refusé dans un établissement parce qu'il est trop ivre ou qu'il pose des problèmes, il le sera dans tous...* » ;
- une présence humaine très importante le vendredi et samedi soir pour réguler et contrôler : tout d'abord, une équipe de police rattachée à plein temps au secteur, étoffée de policiers municipaux (*Police Community Safety Officers*, PCSO) et de « *special constables* » (il s'agit, en Grande-Bretagne, de civils volontaires pour assurer des missions limitées de police quelques heures par semaine) ; ensuite, les *street wardens* (stewards de rue du BID) et aussi les *door staff* (agents de sécurité des établissements). Un *street warden* explique : « *Nos pouvoirs sont très limités mais nous travaillons en partenariat ; c'est notre principale force. Nous agissons parallèlement à la police pour traiter les petits problèmes : par exemple, aider les gens qui sont trop ivres en appelant un taxi pour s'assurer qu'ils rentreront sans problème chez eux. L'immense majorité d'entre eux sont des victimes potentielles...* » ;
- une série d'opérations « week-end zéro tolérance », largement médiatisées, impliquant jusqu'à 80 policiers et *licensing officers* ;
- une approche proactive des relations avec les médias (quotidien local, notamment) pour limiter les articles ayant pour effet de stigmatiser le quartier et assurer une communication (une page par semaine) concertée entre police, acteurs économiques et municipalité ;
- l'organisation d'événements médiatiques pour favoriser une image positive et sécuritaire du quartier ;
- des enquêtes auprès des usagers de Broad Street pour recueillir leurs perceptions et leurs suggestions d'amélioration.

Le résultat : une régulation sur place du phénomène

Au bout de trois années seulement, la situation s'est déjà largement améliorée, ainsi que le montrent les différents indicateurs suivants utilisés comme références par les gestionnaires :

- diminution de 3,6 % des agressions avec violence (*violent crime*) sur Broad Street en 2004-2005, la première depuis six ans ; la tendance s'accroît sur les derniers mois (avril à décembre 2005) : -18,5 % ;
- diminution notable des incidents liés aux comportements antisociaux dus à l'alcool ;
- les acteurs économiques du secteur manifestent leur optimisme, attitude qui contraste fortement avec les perceptions négatives exprimées un peu plus d'un an avant ;
- amélioration également des perceptions du public : 80 % des personnes qui fréquentent le quartier s'y sentent en sécurité, « autant » ou même « plus qu'ailleurs ».

Remarquons au passage que l'évaluation du progrès est réalisée sur des bases beaucoup plus larges que les seules statistiques policières. Du point de vue des membres du BID (acteurs économiques du secteur, rappelons-le), l'appréciation du redressement s'effectue en priorité sur la réduction des manifestations qui sont les plus gênantes en termes d'image de leur quartier : ainsi, on peut dire – de façon cynique mais réaliste – que des traces d'urine ou de vomissures sur l'espace public, un mobilier urbain dégradé et, de façon plus générale, un environnement répulsif en journée portent davantage atteinte à l'image qu'une agression nocturne isolée. Ce qui compte pour eux, c'est la qualité de l'ambiance, l'allure du quartier, la manière dont celui-ci se présente aux personnes de l'extérieur, visiteurs de passage ou salariés. C'est aussi pour cette raison qu'une très grande attention est portée, *via* des sondages, aux perceptions du public sur l'environnement.

Un deuxième point notable est que, contrairement à un phénomène classique, l'amélioration de la situation localement ne s'accompagne pas d'un report des difficultés ailleurs. Cela s'explique par le fait que l'insécurité de l'espace public est directement produite, à Broad Street,

par une activité spécifique du lieu et non pas liée à une délinquance « de type général » présente sur le quartier. Mais entre aussi en ligne de compte le fait que la pratique à l'origine de l'insécurité – absorption d'alcool jusqu'à l'ivresse – est régulée et non pas interdite ; dans ces conditions, les usagers n'ont pas (ou beaucoup moins) de raisons d'aller ailleurs.

Soulignons l'intérêt de cette prise en charge particulière du phénomène d'alcoolisation nocturne des jeunes, très différente de ce qui se passe en France ou en Espagne, où l'on observe aujourd'hui le développement de pratiques du même type. À Rennes, par exemple, les débits de boisson qui attiraient la jeunesse pour des soirées très arrosées en centre-ville (cafés-concerts) ont été progressivement fermés suite à l'action des pouvoirs publics ; les jeunes se sont donc mis à boire dans la rue à partir de provisions achetées au supermarché (alcool et jus de fruits mélangés), à l'image des Espagnols ; de là, compte tenu des nuisances induites, le recours aux forces de police et des interventions répressives pour les en chasser. À Broad Street, on n'a pas interdit ; on a régulé la pratique en réinstaurant un contrôle social (qui fait défaut dans la rue française ou espagnole). D'une certaine façon, on a « organisé l'ivresse », avec la participation même de ceux qui vivent du phénomène perturbateur, à savoir les professionnels de la nuit. Ce faisant, en régulant la pratique plutôt qu'en l'interdisant, on aboutit à un résultat plus durable (l'interdiction doit en effet sans cesse être réaffirmée) ; on évite aussi le report des problèmes ailleurs (puisque les pratiques restent admises sur le site).

122

Ce qu'on peut apprendre

Un principe organisationnel

L'efficacité du processus de redressement repose d'abord, à la base, sur l'existence de la cellule de gestion de centre-ville de Birmingham, aujourd'hui prolongée par le BID de Broad Street, structure partenariale publique-privée.

Le « savoir-faire BID », en quelque sorte, peut être défini comme suit. Des acteurs économiques (entreprises, promoteurs, commerces...) et des acteurs publics (commune, police...) décident de s'associer sur une zone spécifique pour favoriser le développement de l'activité économique en agissant sur le contexte (y compris physique) dans lequel elle s'inscrit : l'objectif précis de l'action peut concerner la qualité de l'espace public, la sécurité, les transports... Si le projet obtient une majorité de voix sur la zone concernée, et une fois obtenue l'autorisation du BID auprès des autorités gouvernementales compétentes, tous les acteurs économiques présents dans le périmètre sont obligés d'y adhérer et de verser une taxe collectée par la ville et reversée au BID ; ce dernier ne fonctionne que sur des fonds privés. Dans la mesure où les actions développées par les BID ne viennent en aucun cas se substituer à celles des services de la ville mais s'y surajoutent, la zone concernée bénéficie donc d'un surplus important de moyens au service de l'objectif visé. C'est ce qui a été le cas pour Broad Street, le BID ayant été créé pour une durée de cinq ans précisément en vue d'y résoudre les problèmes induits par l'économie nocturne.

Un autre savoir-faire spécifique – directement lié au précédent – est l'invention du métier de « *manager BID* ». À l'instar du « *manager TCM* », il s'agit en quelque sorte d'un gestionnaire de site, directement présent sur le terrain, qui impulse les actions, coordonne et articule les différents intervenants (publics ou privés) et, plus globalement, anime le dispositif. Ce *manager* n'a cependant pas de pouvoir opérationnel aussi important que son homologue dans le privé (notamment dans les centres commerciaux) : son rôle est surtout celui d'un facilitateur, d'un élément neutre entre les représentants des deux secteurs dont les intérêts peuvent parfois diverger. Un intervenant canadien en parle ainsi comme d'un « ERO », avec E pour Entraîneur, R pour Rassembleur et O pour Organisateur...

Le BID, en tant que principe organisationnel, s'avère particulièrement efficace pour résoudre les difficultés en termes de gestion d'espace public. Pourquoi ?

Pour commencer, comme tout partenariat « actif » (c'est-à-dire qui ne se limite pas à la création d'une

enveloppe formelle), le BID articule des champs d'intervention et des savoir-faire différents et permet ainsi, à travers la coopération de multiples acteurs, une approche transversale des situations et une synergie dans l'action.

Cependant, la participation du secteur privé joue un rôle essentiel dans la dynamique du dispositif, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, si les acteurs économiques s'impliquent, c'est qu'ils ont des enjeux directs dans la réussite du processus ; on peut donc parler de motivations accrues quant à l'atteinte de l'objectif. D'autre part, leur participation est source d'apports financiers importants (rappelons l'importance du budget du BID entièrement alimenté par les entreprises) qui viennent se surajouter – et non pas se substituer – aux ressources existantes ; on peut donc parler de moyens accrus. Enfin, l'utilisation de fonds privés donne au dispositif une grande souplesse et beaucoup de réactivité.

Troisième élément favorable dans le cas des collaborations public-privé BID ou TCM : elles sont intégrées à l'échelle de programmes nationaux. Ce faisant, elles bénéficient de la capitalisation et du transfert d'expériences menées ailleurs sur des thématiques du même type.

Enfin, le *manager* de l'organisation partenariale est « neutre », c'est-à-dire qu'il se situe hors des structures participantes. Cette position d'extériorité lui permet de jouer beaucoup plus aisément son rôle de facilitateur et de rassembleur entre des secteurs et des acteurs dont les intérêts sont parfois divergents. À noter également que le profil des *managers* de BID ou de TCM – ex-directeurs de galerie commerciale, de services transversaux dans les administrations, ex-agents de développement économique... – fait qu'ils ont une expérience acquise de l'approche intégrée des situations (gestion de site, prise en compte des différentes dimensions d'une question).

On mesure ici toute la différence de nature entre de tels dispositifs et les « partenariats » organisés en France autour de la sécurité comme les contrats locaux de sécurité (CLS) : quasi-absence du privé et, *a fortiori*, pas de financement privé, membres désignés en référence à leur fonction institutionnelle, vocation générale, pas de moyens propres ni de capacité de réel management...

Un problème bien posé

Sur un tout autre registre, on observe que les acteurs se positionnent de façon très particulière – du moins par rapport à ce qu'on voit habituellement en France – face aux difficultés auxquelles ils sont confrontés. S'ils posent, en toile de fond, le phénomène national du *binge drinking* parmi la jeunesse britannique, c'est au titre d'un constat et non pas d'une mise en accusation de la jeunesse ou d'un fonctionnement de société. Partant de là, les problèmes d'insécurité engendrés par l'alcoolisation des usagers à Broad Street sont avant tout perçus par les gestionnaires comme la conséquence d'une absence d'anticipation et d'une gestion insuffisante de la situation : « *Nous n'étions pas préparés à affronter de nouveaux besoins...* » ; « *Niveau de services insuffisant en termes de sécurité, transports, collecte des déchets...* » ; « *Personne n'est là pour traiter les petits problèmes... qui deviennent ensuite de gros problèmes.* » Cette recherche, par les acteurs, de leurs responsabilités dans la situation correspond plutôt à une posture, une approche, qu'à un savoir-faire à proprement parler ; mais il conditionne sur le fond le mode d'action.

125

En effet, en prolongement direct de ce mode d'analyse, l'angle d'attaque du problème ne se situe ni « trop bas » (on se contente de traiter les effets, c'est-à-dire, en l'occurrence réparer les dégradations, soigner les malades ou les blessés, punir les agresseurs...), ni « trop haut » (auquel cas on se déclare en général impuissant à résoudre un problème « de société »). En fait, les actions développées pour redresser la situation à Broad Street se situent au niveau le plus efficace, c'est-à-dire exactement celui du champ de compétences et d'interventions des acteurs, sachant que celui-ci est très large et transversal puisqu'il s'agit du réseau partenarial organisé par le BID (et, en amont, du TCM dont celui-ci est issu).

En somme, un problème posé de façon responsable, donc bien posé parce qu'il pousse à l'action puisqu'on a prise sur lui.

Une démarche efficace

On relève un principe puissant d'efficacité dans l'action : la démarche dite de résolution de problèmes qui, partant

du terrain pour l'analyse des difficultés et la recherche de solutions pour y remédier, remonte ensuite vers les différents acteurs concernés pour la mise en place d'une action concertée.

On peut l'illustrer, de façon un peu schématique et globale, comme suit : identification d'une difficulté (bagarres, tapage nocturne et dégradations à l'heure de la fermeture des établissements...), recherche de la cause (les gens sont ivres et restent sur place dans la rue), recherche ouverte de solutions et de leurs modalités pratiques d'application (il faut faciliter leur départ : par une offre importante de transport puisqu'ils sont très nombreux, par une régulation humaine de l'accès à cette offre puisqu'ils sont très excités), mise en place du dispositif à partir d'une mobilisation des différents acteurs concernés.

L'imagination des moyens dans la recherche de solutions relève d'une approche pragmatique et concrète des choses. Les exemples sont multiples : pour éviter les poubelles renversées et les ordures répandues sur le trottoir, un changement de l'horaire du ramassage des poubelles ; pour responsabiliser les gérants des débits de boisson, un prix annuel décerné à ceux qui refusent de servir des personnes déjà ivres ou trop jeunes ; pour éviter la stigmatisation de Broad Street par une médiatisation des faits les plus sordides, un accord passé avec la presse locale, etc.

Jouer sur tous les registres

Autre facteur déterminant dans la réussite du processus, la situation est dès le départ traitée de façon intégrée en jouant très rapidement sur tous les registres : tant au niveau de l'aménagement physique (éclairage, par exemple) qu'au niveau de sa gestion (nettoyage ou régulation des usages...), tant au niveau préventif (campagnes de sensibilisation) que répressif (interpellations), tant au niveau des moyens matériels (vidéosurveillance) que des moyens humains (présence importante de différents agents pour réguler et contrôler)... La structure budgétaire du BID reflète d'ailleurs directement cette approche : marketing et communication (30 %), sécurité et service aux clients (30 %), embellissement

de l'espace public (16 %), projets de développement (4 %), management (20 %). Idem pour son nom – « *A Brighter, Safer, Cleaner Broad Street* » (Broad Street plus éclatante, plus sûre, plus propre) – qui témoigne de la volonté de traiter tous les aspects dans un même mouvement.

Trois registres d'action méritent une attention particulière.

Concernant les systèmes de veille, surveillance et alerte, les moyens matériels sont, certes, très importants (vidéo-surveillance omniprésente, densité des liaisons radio...) ; mais, ce qu'il faut d'abord souligner, c'est le souci des responsables d'assurer le « back office humain » de ces dispositifs techniques, que les opérateurs soient de la police, de la commune ou des établissements du quartier.

De façon peu habituelle en France pour des questions de sécurité, le dispositif recourt à la communication et à la médiatisation pour faire passer des messages clés : annonce largement diffusée d'opérations « week-end zéro tolérance », campagnes d'affichage à l'arrière des bus ou sur le mobilier urbain sur les risques liés à l'ivresse, affichage omniprésent du système de vidéosurveillance, large publicité donnée aux chiffres indiquant une baisse des agressions, organisation d'événements culturels pour modifier l'image du lieu... Mais, au-delà, on observe aussi un souci de gérer la communication portant sur le quartier, comme le montre l'accord passé avec la presse locale pour éviter les articles pénalisant l'image du secteur.

Enfin, la présence humaine visant à réguler et contrôler la situation sur le terrain apparaît *a priori*, lorsqu'on se promène dans la rue, très importante parce que très visible : *door staff* (agents de sécurité) en nombre aux portes des établissements, *street wardens* (stewards urbains) dans les rues, *taxi marshals* pour gérer les départs en taxi, deux policiers tous les cinquante mètres... Pourtant, rapportés au nombre des usagers, les effectifs ne sont pas si nombreux (ratio très largement inférieur à celui de la police à Paris, par exemple). L'efficacité du dispositif réside bien davantage dans une bonne mobilisation, une bonne utilisation des moyens. Ainsi, à titre illustratif, les *door staff* (formés par la police) filtrent les clients trop ivres et leur refusent l'entrée dans les établissements ; les *street wardens* ou les policiers

orientent ces usagers vers les *taxi marshals* – qui les prennent alors en charge ; lorsque les choses dégénèrent, la police reprend la main, etc.

Il faut noter, par rapport aux pratiques françaises, que parmi toute la diversité de ces agents, il n'existe pas de fonction spécialisée de « médiateur ». En revanche, il est patent que la fonction de médiation est assumée par chacun dans le cadre de son métier ; il s'agit d'une posture qui fait partie intégrante des différentes missions.

La responsabilisation de tous

D'une certaine façon, l'efficacité du principe d'implication et de responsabilisation des usagers va en théorie de soi : à partir du moment où la population prend conscience qu'elle peut aussi agir sur la qualité de son espace public et sur sa propre sécurité, et qu'elle s'y engage, il y a alors rétablissement d'un contrôle social « positif », lequel est évidemment le meilleur garant d'une tranquillité publique durable. Pourtant, à y regarder de près, très rares sont les situations, en France, où les usagers sont réellement impliqués dans l'action ou, pour le moins, responsabilisés.

D'où le très grand intérêt de ce que l'on peut observer à Broad Street puisque le dispositif mis en place prend précisément appui sur la responsabilisation de l'ensemble des acteurs : les gestionnaires des débits de boisson, incités à réguler les usages ; les usagers, incités à mesurer les risques qu'ils encourent ; les médias, incités à ne pas « jeter de l'huile sur le feu »... sans parler, évidemment, des quelque 300 entreprises du quartier qui financent le BID. Le discours des différents opérateurs est explicite à cet égard : « *Ce qu'on essaye avant tout, c'est de responsabiliser les usagers* » ; « *Il faut aussi responsabiliser la profession (débits de boisson) en lui montrant qu'il y va de son intérêt* »... Tout aussi parlante est la façon dont les agents – policiers, par exemple – interviennent sur le terrain et s'adressent aux usagers : « *Allez, comportez-vous en adultes* »...

Ce principe de responsabilisation des usagers est le symétrique de la posture responsable, évoquée plus haut, des gestionnaires face à la situation (« *Nous n'avons pas su*

anticiper les problèmes» plutôt que «*C'est la faute aux jeunes*», pour dire vite). Cette cohérence apparaît comme la toute première condition nécessaire à l'exercice difficile de l'implication des usagers : pas d'usagers responsables sans gestionnaires responsabilisés.

Une police « contributive »

Enfin, il faut souligner le mode d'action particulier de la police mais aussi, plus largement, des différents types d'agents qui interviennent dans la rue pour réguler la situation. Évidemment, l'approche qui consiste à penser les jeunes de Broad Street comme des victimes potentielles (parce qu'ayant trop bu) plutôt que comme des coupables potentiels (parce qu'ayant trop bu) modifie la façon d'intervenir ; et, en retour, cette façon d'intervenir modifie la façon de réagir des personnes. On ne peut expliquer autrement l'attitude conciliante des jeunes auprès de qui la police intervient, ou encore l'absence de réaction de la foule devant un jeune neutralisé au sol par quatre policiers (sans arme, rappelons-le), puis attendant debout, menotté et saignant de la tête, l'arrivée de la voiture de police...

129

De façon plus générale, il est clair qu'à Broad Street, la police contribue à l'action collective bien au-delà de la mission régaliennne de la police française (c'est-à-dire au-delà des actions qui relèvent de la compétence exclusive de la police telles qu'interpeller, enquêter, etc.). Mais on soulignera qu'en retour, cette police « contributive » voit son travail facilité par un renforcement et une démultiplication des moyens (effectifs et technologies) et, au-delà, par la mise en place d'une chaîne d'intervention continue depuis le plus amont jusqu'au plus aval : publicité éducative, responsabilisation des entreprises, moralisation des débits de boisson, prévention des problèmes, intervention immédiate en cas de difficulté, répression si nécessaire. Par ailleurs, les modalités de prise en charge du phénomène perturbateur (régulation sur place de l'ivresse nocturne), parce qu'elles évitent son report ailleurs et aboutissent à un résultat plus durable, ont évidemment aussi pour effet un allègement du travail global des services de police.

On peut tirer deux principaux enseignements de l'expérience de Broad Street.

Le premier a trait à l'hypothèse initiale de l'étude qui nous y a menés : existe-t-il une relation entre la qualité globale de l'espace public et le niveau de sécurité qui y règne, telles que ces notions ont été définies précédemment ? Le lecteur aura compris, au terme de cet article, que cette hypothèse est totalement confirmée. La démonstration est d'autant plus éclairante à Broad Street que, contrairement à d'autres situations observées, les entreprises du BID n'avaient pas pour objectif premier la réduction de l'insécurité mais avant tout la requalification (forme et fonctionnement) de l'espace public dont les dysfonctionnements pénalisaient leur performance économique. Il apparaît nettement qu'agir pour améliorer l'espace public et agir pour améliorer la sécurité sont deux volets indissociables et que tout progrès réalisé sur l'un bénéficie à l'autre et réciproquement.

Le deuxième enseignement, c'est que la qualité de l'espace public et de la sécurité dans la ville se réalise dans une coproduction d'acteurs responsabilisés et selon des modes opératoires convergents. Usagers, entreprises, gestionnaires, police... tout le monde est concerné. L'espace public, lieu d'apprentissage de la civilité, peut aussi être celui de l'intelligence collective.

■ **Yves JANVIER**

*ingénieur conseil,
administrateur du GIE « Réussir l'espace public »*

Sophie TIÉVANT

*ethnologue indépendante,
membre du GIE « Réussir l'espace public »*

Le rôle du maire dans les politiques locales de prévention/sécurité

par Michel MARCUS*

Un contexte problématique

La sécurité, une affaire d'État

Le problème de départ, en France, réside dans cet axiome – que personne n'est venu mettre en cause depuis vingt ans – selon lequel la sécurité serait du domaine de compétence de l'État. Comment concrétiser le partenariat, avec un État qui n'en voudrait pas ? D'un côté, on a le discours « la sécurité est l'affaire de tous », de l'autre, l'État qui dit « la sécurité, c'est moi », et plus précisément « la sécurité, c'est la police ». La comparaison avec les autres pays d'Europe met en évidence cette spécificité française, qu'il faudrait examiner de plus près.

.....(*) La première partie de ce texte reprend l'intervention de Michel Marcus, le 3 mai 2006, dans le cadre du séminaire « Sécurité, solidarité, territorialité », organisé par le CERSA/CNRS. Elle est suivie d'un entretien avec Anne Wyvekens.

Au début des années 1980, après les émeutes de Vénissieux, on a demandé aux maires comment ils pouvaient répondre à ce type de problème. Et la réponse de la commission des maires a été de haut niveau... tellement haut qu'aujourd'hui encore on cherche à la rattraper. Le partenariat, en France, ça ne marche pas. Si la délinquance baisse, c'est à cause d'autres facteurs – et elle baisse moins en France qu'ailleurs. Bref, le modèle ne mord pas.

S'agissant de la place de l' élu local (au sens large), deux phases se sont succédé : d'abord, une phase de décentralisation très déclarée, à l'époque de Gaston Defferre ; ensuite, depuis quatre, cinq ans, une décentralisation honteuse. Chaque année, de nouvelles compétences tombent dans la besace des élus territoriaux, sans que jamais ils n'aient eu l'occasion de faire le point. Cela se passe alternativement au niveau de la région, de la municipalité... en une sorte de jeu de maquignon dans lequel plus personne ne voit très clair. Il serait judicieux de tout remettre à plat, de repartir sur des principes européens, dans une logique de subsidiarité.

132

On a aujourd'hui un État aveugle : il ne sait plus ce qu'il a transféré, ce qu'il peut gouverner depuis le niveau national. Toute une série de dispositifs partenariaux ont été consacrés par décret, sans jamais faire l'objet d'aucune loi (à cet égard, le projet de loi sur la prévention aura le mérite de clarifier la situation). Et l'État continue « comme avant », comme s'il pouvait encore décider, alors qu'il ne le peut plus. Nous avons un État « un peu nu ».

Ainsi, après les émeutes de novembre 2005, le ministre de l'Intérieur convoque les préfets et leur demande de lui présenter, dans les trois mois, des plans de prévention. Aucune ville ne répond. Pourquoi ? Parce que les préfets n'ont pas relayé l'injonction. Voilà un exemple d'un État atone, qui n'a plus les moyens d'appliquer une politique centralisée. De même, l'État n'arrive pas à dépenser ses crédits européens : les préfets ne font plus face. Parallèlement, on assiste à un renforcement des équipes au niveau des conseils régionaux qui est tout à fait impressionnant.

On peut donner un autre exemple : le projet de loi sur l'aide sociale à l'enfance. Ce projet est monté par un seul ministre, sans aucun lien avec le judiciaire, en particulier. Que signifie ce genre de découpage, alors que sur le terrain

on a institué du partenariat depuis vingt ans ? Tout ce qui restera de ce projet, s'il est voté, c'est une superstructure, la « cellule d'alerte départementale » et des problèmes sur le terrain, autour de la question du secret, notamment.

Bref, c'est un État désorienté que nous connaissons.

Qu'en est-il de l'élu local, dans ce contexte, s'agissant de la prévention de la délinquance ? Il se trouve confronté à des problèmes de budget : les transferts de compétences de plus en plus importants modifient à la fois la structure du budget et les montants. Le maire est ainsi conduit à se poser la question de savoir s'il « devient patron » puisque c'est celui qui paie qui doit décider et que l'État n'apporte plus aucune contribution. Une minorité de maires répond par l'affirmative. La majorité répond non, pour une raison prosaïque : étant donné leur rapport très étroit avec la population, la pression risque d'être rapidement insoutenable. On le voit au travers des réactions au projet de loi sur la prévention : les maires ne veulent pas devenir des sortes d'adjoints du procureur, ainsi que le prévoit le projet.

Il faut observer également qu'on est en rupture par rapport au modèle du maire d'autrefois, dans lequel le maire était le représentant de l'État dans sa ville. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. De plus en plus, comme dans d'autres pays, le maire n'est plus que l'incarnation politique d'une communauté.

L'époque pourrait malgré tout être assez excitante, avec une réflexion dont l'aboutissement pourrait être le principe de subsidiarité. La question qui serait alors à régler pour l'État serait celle de ses outils de contrôle, de pilotage de l'ensemble, de la vérification de la conformité au droit.

La prévention de la délinquance : ni définition ni méthode

Pour revenir aux questions de prévention et de sécurité, un gros problème se pose en France : on n'y a jamais défini ce qu'était la prévention de la délinquance. Ainsi, les gens de l'ASE ¹ se trouvent amenés à faire de la prévention de la délinquance, simplement parce qu'on a longtemps pratiqué essentiellement une prévention sociale qui absorbait tout. Cela a marché un temps, jusqu'à ce que le modèle social

....

(1) Aide sociale à l'enfance.

global dérape et qu'on soit confronté à la nécessité de définir des axes plus sectoriels. Là, on s'est trouvé dans l'incapacité d'avancer. Pourquoi ?

Le principal responsable est la police. Très efficace sur le plan du maintien de l'ordre... notre police n'est « pas très bonne » sur toutes les questions en rapport avec la vie quotidienne des gens. Notre modèle policier est obsolète, la police est le dernier mastodonte de ce pauvre État... Dans la plupart des autres pays d'Europe, c'est à partir de la police que les dispositifs de prévention se sont développés. Cela renvoie aux façons différentes dont la police est définie. La loi allemande sur la police, par exemple, prévoit dans un de ses tout premiers articles que la police fait de la prévention. En France, au contraire, parler de prévention c'est disqualifier le travail policier. Et le blocage est savamment soutenu par le politique. En témoigne par exemple le soutien frileux qu'il a apporté à la police de proximité. La police de proximité revenait pour la police à s'attribuer une capacité de négociation à son niveau ; c'est comme cela qu'on fait de la prévention.

Cet état de choses a des conséquences en ricochets. Par exemple sur la justice : la réflexion sur les peines et les alternatives aux peines s'est trouvée bloquée. On a pu rêver un moment que les parquets allaient entraîner la police. Quelques magistrats l'ont fait, mais dans l'ensemble on n'a pas touché vraiment le cœur de cible, l'ensemble de l'institution. Aujourd'hui, la justice s'est totalement retirée des partenariats. La cellule « Politique judiciaire de la ville » de la Chancellerie a disparu. Ne restent que des pratiques individuelles... mais sans moyens : si on veut envoyer un substitut à chacun des CLSPD² du ressort, cela vide tous les bureaux. Finalement, ce sont les institutions qu'on attendait le moins, comme l'Éducation nationale, le travail social, qui ont évolué le plus, et de la façon la plus durable.

De manière générale, la prévention de la délinquance manque d'outillage. Nous n'avons pas d'outils de connaissance de la délinquance au niveau local (cartographie, trajectoires des gens...). Pas non plus de méthodologie, pas d'animation du partenariat. Ainsi, la question du secret : elle n'est traitée qu'à travers des circulaires, qui sont en outre totalement illégales puisqu'elles « prévoient » la violation du secret

....

(2) Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

professionnel. Le projet de loi essaie de reconstituer une « famille du secret » en oubliant que le partenariat ne vit que de familles recomposées en fonction des problèmes. La France ne s'est pas dotée de dispositions qui soient de nature à faire changer les méthodes de travail. Nous n'avons rien de comparable avec le Royaume-Uni, en particulier, où le partenariat est inscrit dans la loi et pris en compte pour l'attribution des budgets. La prévention, en Europe, on la trouve au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède, pas en France.

Sécurité, police, justice : loin du regard des citoyens

Une autre difficulté importante vient de ce que les questions de sécurité, de police, de justice constituent un ensemble qui évolue dans le secret le plus absolu. Même à propos de l'Éducation nationale, le citoyen lambda dispose d'un minimum de points de référence. À l'inverse, sur la police et la justice, rien ne sort. Aucune participation populaire n'est associée à leurs efforts de recentrage, de réforme. Or, c'est par l'*accountability* que ce type de politique peut passer, que les changements peuvent avoir un impact. On le voit avec la commission sur Outreau : elle va aboutir à réformer 10 ou 15 % de la machine judiciaire... dans un débat de juristes, qui ne va plus intéresser les foules. Quant à une commission du même type, sur la sécurité... Ce qui a manqué au moment où ont été formulées les propositions de la commission des maires, c'est que les politiques les médiatisent, les assument.

Dans ce contexte, le changement ne viendra pas seulement des maires : il y a trop d'intérêts divergents. C'est l'État qui doit intervenir. Mais sur la base d'un droit flexible, approximatif, avec une souplesse dans les attributions de compétences et des instruments forts de contrôle. Un État-notaire, notaire des contrats passés entre les collectivités locales et lui, qui vérifie le respect du droit, la validité des différentes clauses.

Des pistes à explorer

Anne Wyvekens – **Après le contexte, le « terrain », le local proprement dit : police, justice, travail social, secteur marchand, comment voyez-vous le rôle du maire par rapport à ces différents « producteurs de sécurité » ?**

Maire et police

Michel Marcus – Il y a aujourd'hui en France 18 000 policiers municipaux. Leur nombre est en augmentation régulière. C'est à la fois beaucoup et relativement peu par rapport à ce qu'on pourrait attendre. La police municipale reste en effet liée à la forme municipale (à la qualité d'OPJ du maire), c'est-à-dire à un territoire restreint. Le fait que les polices municipales soient ainsi « collées aux villes » pose un problème budgétaire majeur, qui est un frein à l'augmentation des effectifs. Il faudrait qu'on puisse trouver les ressources au niveau des intercommunalités et des régions.

136

On observe, d'autre part, un élargissement constant des compétences des polices municipales (sécurité routière, contraventions de 5^e classe...). Et ce mouvement se poursuit, au motif (ou au prétexte) que l'on décharge ainsi la Police nationale d'un certain nombre de missions, pour qu'elle puisse se consacrer à des tâches plus « nobles ». Par rapport à cela, la stratégie que peut avoir l'élu local est double, et non dépourvue d'ambiguïté : il peut vouloir montrer aux habitants qu'il fait des efforts en matière de sécurité, et donc recruter ; mais la question est ensuite de savoir ce qu'il va en faire, de ses policiers municipaux. Car cette police est une police faible par comparaison avec la Police nationale. La police municipale doit toujours convaincre : convaincre qu'elle est crédible, sérieuse. C'est un gros handicap, que les élus perçoivent bien, surtout dans les grandes villes. La conséquence en est le manque de doctrine claire d'emploi pour cette police. Et la situation profite à la Police nationale, qui en arrive presque à diriger la police municipale à la place du maire. Telle est la manœuvre dolosive des conventions Police nationale-police municipale. Les élus, sauf exception,

n'ont jamais été en mesure de discuter le contenu de ces conventions.

Par ailleurs, un mouvement s'amorce, qui consiste dans un alourdissement des cadres d'emploi de la police municipale. Cela veut dire deux choses : un développement des passerelles entre police municipale et Police nationale (anciens policiers de haut niveau dirigeant les polices municipales) ; d'autre part, du fait de leur « surface sociale et financière » jointe à un désir de prestige, les chefs de police municipale vont s'autonomiser par rapport aux élus : le maire est leur chef, certes, mais leur référent légal est le procureur. Entre une référence hiérarchique et une référence légale, ils risquent de choisir la seconde, plus prestigieuse. Le manque de doctrine d'intervention s'y ajoutant, on risque d'arriver à une autonomisation des polices municipales.

L'alternative est de travailler à une intégration forte des polices municipales dans les autres services municipaux et dans le tissu associatif. Et pour cela, réaffirmer que la police municipale est au service d'une *politique* municipale. Cette dimension a été largement oubliée, au profit d'une conception de la police municipale mise au service du code pénal. Il ne s'agit évidemment pas de dire que la police municipale n'est pas là pour faire respecter la loi, mais c'est une question de définition de priorités. Ainsi, par exemple, quand dans un quartier la terrasse d'un café empêche les poussettes et les handicapés de circuler sur un trottoir, cela devrait être une priorité pour le maire... qui trop souvent est dans l'incapacité de le dire à sa police municipale, parce qu'il se trouve face à un corps de professionnels dont l'ambition n'est pas la « gestion des trottoirs ».

Comment les maires peuvent-ils en arriver à donner cette impulsion – face aux différents obstacles que vous avez évoqués ?

Cela ne peut venir que d'eux : il faut qu'ils disent ce qu'ils veulent et pourquoi ils veulent une police municipale. Il faut qu'ils développent une conception nouvelle : une démarche qui s'inspire d'une politique de développement

social, de développement durable. Et que l'ensemble soit décliné en termes de méthodes d'intervention, de matériels, d'uniforme aussi. Pourquoi vouloir tout calquer sur la Police nationale ? De la même manière, il convient de sélectionner des profils bien particuliers, des agents recrutés pour être capables de travailler en partenariat, dans un esprit de développement social plus que d'application de la loi.

Quid, alors, des relations entre le maire et la Police nationale ?

Il a fallu beaucoup de temps pour arriver à l'échange d'informations entre le maire et la Police nationale. À présent, le lien est fait. Encore faut-il voir s'il s'agit de la bonne information. Elle est assez ponctuelle, factuelle. L'information plus pérenne, sur les structures, les orientations, les tendances, est trop souvent inexistante. Ce n'est pas tellement une question de méfiance, c'est surtout le reflet de ce dont la police dispose réellement. D'autre part, l'information a tendance à porter surtout sur le passé. On fait peu de prospective. Il faudrait plus de moyens. La situation est identique pour le procureur. La seule façon d'en sortir serait une décentralisation de la Police nationale, la constitution d'un service public de territoire, avec les outils afférents.

138

Comment imaginer l'articulation – ou non – de la Police nationale avec la police municipale telle que vous venez de la profiler ?

L'objectif, d'ici à 2020... serait d'arriver à une telle décentralisation de la Police nationale, qu'on ait une police de territoire, une « police de rue », d'espace public, qui pourrait rejoindre la police municipale pour n'en faire qu'une. Subsisterait un niveau national, susceptible d'être déconcentré, pour la police judiciaire. Il faudrait évidemment que les deux polices partagent un certain nombre d'objectifs, qu'il y ait une intégration des services au niveau des territoires. Au passage, les polices pourraient être investies d'une compétence de police des transports.

La justice s'alignerait sur cet horizon. Au lieu que le parquet et le siège relèvent de la même institution, ils seraient séparés : on créerait une *autorité de poursuite* – au niveau national, mais déconcentrée –, autorité qui se composerait du procureur, des substituts, de l'actuel commissaire, des inspecteurs du travail, de tous ceux qui peuvent dresser procès-verbal, une autorité de poursuite dont dépendrait la police judiciaire. Dans ce « modèle », ce qui serait de l'ordre de la police de la rue (policiers, médiateurs de toutes sortes...) serait plus autonome par rapport à la justice.

Pensez-vous que ce type de changement de fond se profile ? Pourra-t-on un jour échapper à ces mécanismes d'absorption par les institutions existantes, par les fonctionnements existants, qui sont généralement le sort des innovations ?

On est au bout de quelque chose... Bien sûr, on peut construire autour de l'existant. On pourrait construire cela, par exemple, autour des maisons de justice et du droit, en faire de véritables pôles de justice de proximité. C'est possible, aujourd'hui, avec les outils informatiques dont on dispose : avec un ordinateur portable, on peut transporter sa juridiction où on veut. Ces pôles de justice de proximité pourraient accompagner le développement des alternatives de la police municipale, et même de la Police nationale. Mais il y aura un moment où il faudra couper et reconstruire.

139

Maire et justice

Venons-en aux rapports entre le maire et la justice. L'élu local a-t-il, selon vous, un rôle à jouer, et de quelle façon, sur le plan de la sanction au sens large ? Au moment des émeutes, vous aviez suggéré ³ que le maire puisse être à l'initiative d'une « réponse » un peu solennelle aux jeunes auteurs de dégradations ?

....

(3) *Libération*, 10 novembre 2005.

Dans le projet de loi sur la prévention, il est question de donner au maire un pouvoir de sanction, en appui sur la fonction de procureur, et un pouvoir autonome d'imposer

un contrat d'éducation aux parents défaillants. Je considère que la figure du maire renvoie plutôt à du collectif, à une action au nom de la collectivité. Ce n'est qu'accessoirement que le maire a une fonction individualisante. Sa fonction fondamentale consiste à agir au nom de l'intérêt collectif et à faire en sorte que les intérêts des uns et des autres s'intègrent avec l'intérêt collectif. En ce qui concerne le désordre induit par la délinquance, le maire doit par priorité avoir une action collective : impulser, relancer, entretenir le partenariat, mais aussi induire des solutions collectives. Ainsi par exemple, concrètement, quand il constate qu'un certain nombre d'arrêts d'autobus sont dégradés chaque année, outre de s'assurer de la réparation de chacun d'eux, il a à envisager un travail en amont – veiller, lors des appels d'offres, à ce que les abribus soient plus « résistants ». Ce n'est pas à lui que revient le pouvoir de sanctionner celui qui a dégradé un abribus, mais c'est à lui de veiller à ce qu'une réponse soit apportée, à ce qu'il n'y ait pas d'impunité. Son pouvoir est un pouvoir d'incitation, de veille, sur l'ensemble des dispositifs, mais pas un pouvoir de sanction directe.

140

Par ailleurs, l'exercice du pouvoir de sanction – mais pas au sens classique du terme, plutôt dans le sens de réintégration dans la communauté –, ce pouvoir pourrait être « mutualisé » : on pourrait imaginer un « tribunal de proximité », composé de gens, de citoyens tirés au sort, une juridiction municipale qui serait saisie de ce genre de comportements, et qui apporte une réponse en termes « communautaires ». Quelque chose qui ressemblerait aux YOPS (*Youth Offender Panels*) anglais ou à ce qui se fait à Barcelone. Ça, ce serait un premier volet à travailler.

Le second volet, par rapport aux jeunes, ce pourrait être ce que j'appelle un conseil de famille, à l'échelon du quartier, qui serait présidé par un élu, qui réunit de la famille, mais aussi des représentants de services, des institutions, et qui aurait un rôle de tuteur, de mentor : « Cette mère qui n'en peut plus, qui est toute seule, on va l'aider. » Pourquoi présidé par un élu ? Parce que vu la relation établie avec le mineur et sa famille, il y a des réponses collectives à apporter, des services à mobiliser.

Le maire, en fait, doit se mettre en position de tiers, c'est l'homme du dialogue, de la reprise, du maintien, ou de l'établissement du dialogue ; c'est à lui de remettre en rapport

les institutions entre elles, dans un rôle de « couturière », à développer sur le domaine du développement social, une fonction de dialogue.

Maire et travail social

Peut-on revenir rapidement, ici, sur l'épineuse question du secret ?

Le maire n'a pas à savoir ce qui relève de l'intime, de la vie privée. En revanche, ce qu'il doit savoir, c'est si tel enfant est pris en charge par tel ou tel type de service. Mais il n'a pas à savoir que le même est dans la rue parce qu'il se fait taper par son beau-père... ça, c'est l'affaire des professionnels.

De toute façon, les maires ne cherchent pas réellement à savoir ce qui se passe chez les gens, dans les familles ?

Mais non, bien sûr, c'est un fantasme. Bien sûr, par la force des choses, ils savent un certain nombre de choses, parce que les gens se confessent à eux, souvent. Mais ce qu'ils disent alors reste là, comme au confessionnal. On peut mettre des barrières, évidemment, pour rassurer, mais ce n'est pas au nom de cela qu'on peut expulser le maire de sa légitimité à poser des questions sur l'existence d'une réponse quelque part. Donc oui, le maire a à voir avec le social.

Maire et « secteur privé »

Pour terminer ce très rapide tour d'horizon, une dernière catégorie d'acteurs est peut-être moins souvent évoquée : le « secteur privé », les entreprises, les commerces. Est-ce que le maire a suffisamment de contacts « efficaces », en matière de sécurité, avec ce monde-là ?

Une chose est certaine, c'est qu'il faudrait mieux préciser l'insertion des questions de sécurité dans la politique économique locale, dans la mesure où les choix d'installation des

entreprises sont fonction notamment de ce type d'enjeux. Le grand commerce, en particulier, s'est pris en main, en ayant recours à des agents privés, mais il a peu de relations avec l'élu chargé de la sécurité : leur interlocuteur est l'élu chargé des questions économiques.

Ne se passe-t-il pas nettement moins de choses, en France, que dans d'autres pays européens ? Ainsi par exemple, le Town Centre Management n'a jamais vraiment connu de succès en France ?

C'était une belle idée, dont il reste peu de choses, sauf peut-être aux Pays-Bas. Le problème, en France, ne se situe pas du côté des élus, mais plutôt dans le manque d'intérêt des chambres de commerce. Très rares sont celles qui se sont intéressées à ce type de démarche. Elles se focalisent plus sur la prévention des faux billets, la mise en lien direct des alarmes avec le commissariat... Les quelques actions réalisées dans un esprit de partenariat local ont été financées dans le cadre du DSU ⁴, jusqu'à ce que ces crédits disparaissent.

....

(4) Développement social urbain.

Une loi-cadre est nécessaire pour la prévention de la délinquance ; mais cette loi doit dire les domaines, les sujets des priorités de la politique de prévention. Elle doit préciser le rôle des institutions qui interviennent. Elle doit aussi imposer une méthodologie permettant des évaluations comparatives des résultats. Elle doit aider à professionnaliser les personnes. Elle doit faire le choix d'un partenariat à égalité entre les services de l'État et ceux des élus territoriaux. Elle doit parler de budget. Elle doit promouvoir une culture des droits de la personne. La loi future répondra-t-elle à tous ces enjeux ?

■ **Michel MARCUS**

*délégué général du Forum français pour la sécurité urbaine,
directeur exécutif du Forum européen pour la sécurité urbaine*

La sécurité en ville : les débuts de l'éclairage public à Lille au XVIII^e siècle

par Catherine DENYS

Du Moyen Âge jusqu'au XVIII^e siècle, la sécurité publique ne pose pas de problème particulier dans la plupart des villes au cours de la journée. Les liens d'interconnaissance entre citoyens suffisent généralement pour prévenir les crimes ou identifier rapidement les coupables. En revanche, la nuit appartient aux malfaiteurs. Les « honnêtes gens » n'aiment guère sortir de leur maison après la tombée du jour. À la fin des soirées entre amis, il est d'usage de raccompagner les invités chez eux. À Lille, dès le XIV^e siècle, une cloche du beffroi, surnommée la « cloche du vigneron », indique l'heure de la « retraite des bourgeois », c'est-à-dire le moment à partir duquel les cabarettiers n'ont plus le droit de servir à boire et où tout un chacun doit rentrer chez lui. Peu de temps après, les portes de la ville sont fermées jusqu'au petit matin. Dans les maisons partagées en plusieurs chambres louées, le locataire considéré comme le plus important, qui se situe au rez-de-chaussée, conserve les clés de la porte principale : il est chargé de la fermer le soir, quitte à laisser dehors ceux qui ne sont pas encore rentrés. Ces derniers n'ont alors plus qu'à demander

l'hospitalité à des amis acceptant de partager leur lit.

Au XVIII^e siècle, passer la nuit dehors est en soi un comportement suspect aux yeux des autorités chargées de la sécurité dans les villes. Un honnête homme doit se lever aux aurores, travailler toute la journée et prendre un repos bien mérité. Quiconque veille pendant la nuit ou, pire encore, sort la nuit, ne peut être un homme sérieux. Les « coureurs de nuit », comme le soulignent les textes de l'époque, sont des jeunes gens oisifs qui, commettant toutes sortes de désordres en bande, sont considérés comme des délinquants. De même, une femme qui est trouvée « sur la rue » pendant la nuit est automatiquement assimilée à une prostituée, même si c'est une pauvre sans domicile qui essaie de se blottir entre un mur et une charrette. Les comptes se règlent souvent la nuit, en embuscade au coin d'une rue. Il faut donc une urgence absolue – être dans l'obligation d'aller chercher un médecin, une sage-femme ou un prêtre – pour se risquer dans les nuits sombres. Les maîtres consciencieux n'envoient jamais une servante faire une commission de nuit sans la faire

accompagner. La ville est dangereuse la nuit et les premières forces de police organisées dans les villes sont des polices nocturnes : veilleurs de nuit, guets et gardes bourgeoises ou encore rondes et patrouilles militaires.

La majorité des contemporains attribuent l'insécurité de la ville durant la nuit à l'obscurité. La nuit favorise les crimes parce que l'obscurité empêche de reconnaître les malfaiteurs et de se prémunir contre les agressions. On risque toujours également de trébucher dans le noir sur des objets laissés sur la chaussée ou de tomber dans un canal. Les personnes qui doivent sortir la nuit s'éclairent comme elles le peuvent : les plus riches se font précéder par un laquais muni d'un flambeau, les « médiocres » portent eux-mêmes leur lanterne vitrée dans laquelle brille une chandelle et les plus pauvres, ou les plus étourdis, demandent au cabaret un flambeau pour rentrer chez eux. Les ordonnances de police imposent cet éclairage individuel à toute personne qui sort la nuit, sous peine d'amende. La ville n'est en effet quasiment pas éclairée : quelques lanternes fixes sont accrochées à l'hôtel de ville, à quelques bâtiments ou parfois à l'entrée des ponts pour éviter les noyades accidentelles, mais ces rares lueurs ne sont que des trouées dans la nuit noire. Les fêtes nocturnes, avec illumination (chaque maison doit placer une lumière à sa fenêtre), feux de joie et feux d'artifice constituent une exception appréciée dans l'uniformité obscure des nuits.

Le combat contre l'insécurité urbaine commence au XVII^e siècle avec les premières entreprises d'éclairage public initiées à Amsterdam, où les techniques de construction des lanternes progressent et les moyens financiers ne manquent pas. En France, c'est un édit de Louis XIV datant de juin 1697 qui est à l'origine du début de l'éclairage public dans de nombreuses villes même si Lille était déjà éclairée par quelques centaines de

lanternes depuis la conquête française de 1667. Dans la capitale des Flandres, les échevins sont attentifs à entretenir cet éclairage. Les tableaux d'illumination (cf. les documents reproduits page suivante), élaborés par les commissaires du conseil scabinal chargés de cette partie de l'administration municipale, indiquent les heures auxquelles les lanternes doivent être allumées et éteintes, en fonction de l'heure du coucher du soleil et du cycle lunaire. Ces tableaux sont de plus en plus souvent imprimés au XVIII^e siècle, affichés aux lieux accoutumés, et probablement vendus pour quelques sous, en sorte que tout habitant de la ville puisse être informé des horaires d'éclairage public. Les allumeurs des lanternes en reçoivent naturellement un exemplaire pour faire correctement leur travail.

L'éclairage public est en effet encore très limité : il n'est organisé que l'hiver, s'interrompt les nuits de pleine lune et les lanternes ne sont allumées que quelques heures en début de soirée. Ces restrictions s'expliquent par le coût élevé de l'éclairage. Entre les lanternes, qu'il faut régulièrement changer car elles sont la cible des « coureurs de nuit », le coût de l'huile et des mèches en coton et les salaires des allumeurs, l'éclairage public obère lourdement les finances urbaines. Dans les villes de province où on se couche plus tôt qu'à Paris, un éclairage prolongé toute la nuit n'est pas considéré comme indispensable. En effet, les archives judiciaires confirment que la plupart des altercations se déroulent en début de soirée.

En dépit de sa faible ampleur, l'éclairage public représentait donc une lourde charge financière. C'est pourquoi les villes étaient attentives à ce qui se faisait ailleurs, de manière à améliorer les techniques d'éclairage et à réduire les coûts. Les archives lilloises gardent trace de nombreuses correspondances échangées avec Paris, mais aussi

Tableau d'illumination de la ville de Lille en 1732, Archives municipales de Lille, Affaires générales (AML, AG) - AML, AG carton 1256, dossier 9.

1732.

Jours & heures qu'on doit allumer les Lanternes.

Les Allumeurs sont obligez de nettoyer tous les jours les Lanternes avant mettre l'huile, & d'observer de mettre les lampraux droits sans qu'ils panchent plus d'un côté que d'autres.

Octobre Il faut allumer Mercredi huit Octobre Mercredi 8. à six heures du soir, le premier jour pleine mesure d'huile, le 2. & 3. jours demie mesure, puis pleine mesure.

Il faut cesser d'allumer Samedi 25.

Novembre Il faut allumer jeudi six de Novembre jeudi 6. à cinq heures & demie du soir, premier jour pleine mesure d'huile, le 2. & 3. jours demie mesure, puis pleine mesure.

Il faut cesser d'allumer Lundi vingt-quatre de Novembre.

Decembre Il faut allumer Vendredi cinq Decembre Vendredi 5. à cinq heures du soir, premier jour pleine mesure d'huile, le 2. & 3. jours demie mesure, puis pleine mesure.

Il faut cesser d'allumer Mardi 23. Decembre.

Nota Mais le 24. allumer à dix heures du soir, & pleine mesure.

On avertira par un autre billet, pour les autres Lunes.

Tableau d'illumination de la ville de Lille en 1779, AML, AG, carton 1257, dossier 11.

TABLEAU DE L'ILLUMINATION, POUR l'année 1779, à commencer le premier Octobre.								
OCTOBRE.			NOVEMBRE.			DÉCEMBRE.		
JOUR DU MOIS.	HEURE DE L'ILLUMINATION.	MOMENT DE L'EXTINGUITION.	JOUR DU MOIS.	HEURE DE L'ILLUMINATION.	MOMENT DE L'EXTINGUITION.	JOUR DU MOIS.	HEURE DE L'ILLUMINATION.	MOMENT DE L'EXTINGUITION.
1	6 1/2	9 1/2	1	5 1/2	12	1	4 1/2	7 1/2
2	6 1/2	10	2	5 1/2	1	2	4 1/2	1
3	6 1/2	11	3	5 1/2	1	3	4 1/2	1
4	6 1/2	12	4	5 1/2	1	4	4 1/2	1
5	6 1/2	1	5	5 1/2	1	5	4 1/2	1
6	6 1/2	1	6	5 1/2	1	6	4 1/2	1
7	6 1/2	1	7	5 1/2	1	7	4 1/2	1
8	6 1/2	1	8	5 1/2	1	8	4 1/2	1
9	6 1/2	1	9	5 1/2	1	9	4 1/2	1
10	6 1/2	1	10	5 1/2	1	10	4 1/2	1
11	6 1/2	1	11	5 1/2	1	11	4 1/2	1
12	6 1/2	1	12	5 1/2	1	12	4 1/2	1
13	6 1/2	1	13	6	1	13	8	1
14	6 1/2	1	14	8	1	14	9	1
15	7 1/2	1	15	9 1/2	1	Cessation.		
16	8 1/2	1	Cessation.			25	4 1/2	7 1/2
17	Cessation.		26	5	8 1/2	26	4 1/2	8 1/2
18	5 1/2	7 1/2	27	5	9 1/2	27	4 1/2	10 1/2
19	5 1/2	8 1/2	28	5	11	28	4 1/2	11 1/2
20	5 1/2	9 1/2	29	4 1/2	12	29	4 1/2	12 1/2
21	5 1/2	11	30	4 1/2		30	4 1/2	1
22						31	4 1/2	

avec certaines villes de la région (Arras, Douai, Valenciennes) et celles des Pays-Bas voisins, en vue de s'informer des usages locaux. Bruxelles, 's-Hertogenbosch (Bois-

le-Duc) et Gouda adressent ainsi leurs tableaux d'illumination aux autorités de la ville de Lille (cf. les documents ci-dessous).

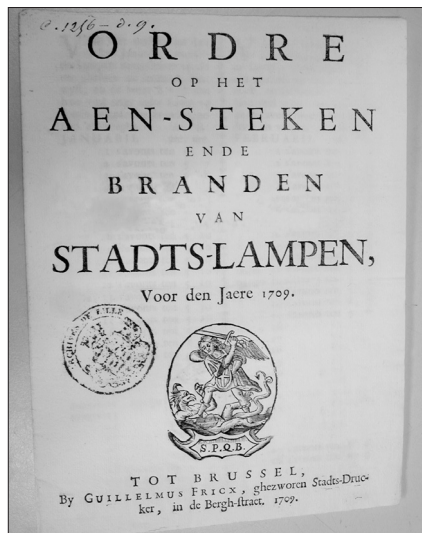


Tableau d'illumination de Bruxelles en 1709, AML, AG, carton 1256, dossier 9.

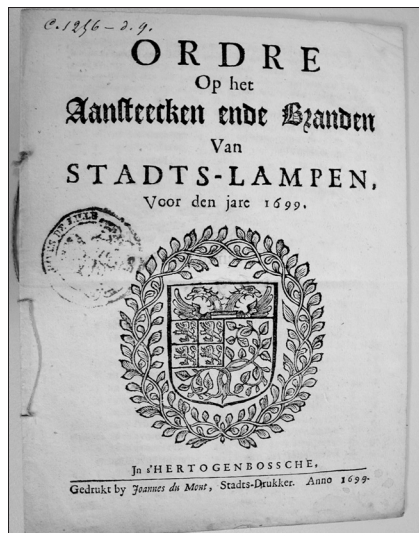


Tableau d'illumination de 's-Hertogenbosch en 1699, AML, AG, carton 1256, dossier 9.

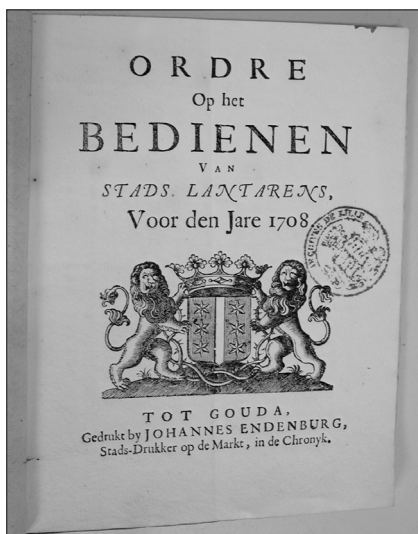
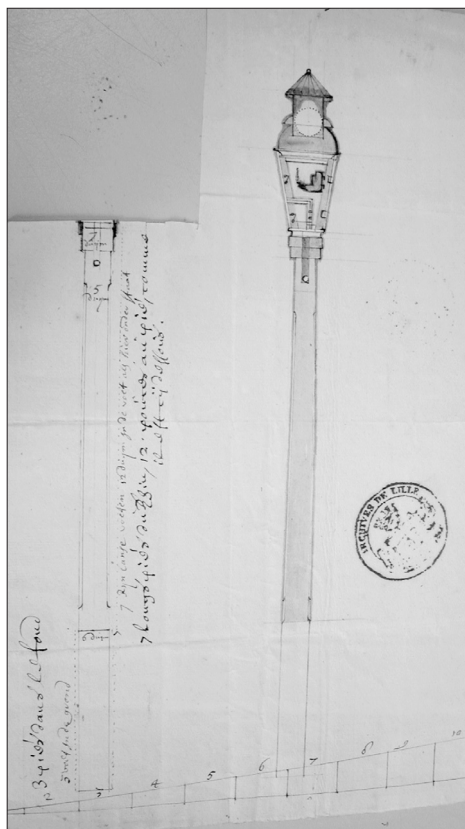


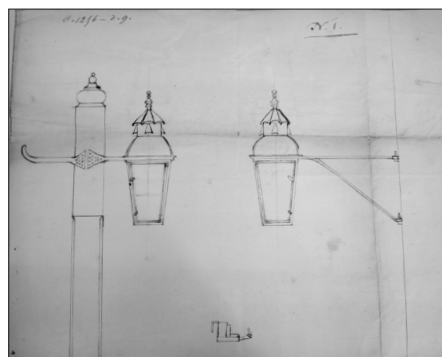
Tableau d'illumination de Gouda en 1708, AML, AG, carton 1256, dossier 9.

Pendant tout le siècle, on discute à Lille des horaires d'illumination, du nombre de lanternes qu'il convient d'implanter dans chaque rue, du type de combustibles à employer (les chandelles sont remplacées par les becs à huile à partir de 1726) et de la qualité des huiles¹. Les techniques d'accrochage des lanternes aux maisons

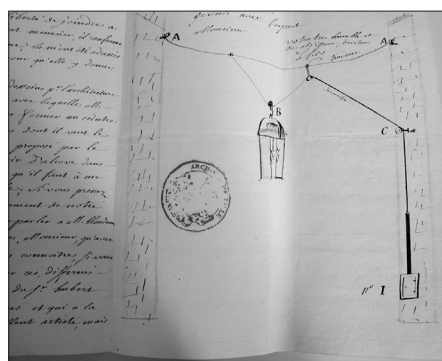
font aussi l'objet d'un vaste débat. Les échevins lillois préfèrent le système de la lanterne fixe – tenue aux murs des maisons par un bras métallique – et la lanterne sur un pied, tandis qu'ailleurs est adopté le système parisien de la lanterne suspendue à un fil tendu entre deux maisons au milieu de la rue.



Dessin de lanterne fixe sur pied, AML, AG, carton 1256, dossier 9.



Dessins de deux systèmes d'accrochage des lanternes, sur pied et au mur, AML, AG, carton 1256, dossier 9.



Le système d'accrochage parisien des lanternes, avec la poulie, d'après un dessin de l'entrepreneur Leroy, d'avril 1767, AML, AG, carton 1257, dossier 4.

•••• (1) L'huile d'olive est jugée la meilleure car elle brûle sans fumer, donc sans noircir les vitres de la lanterne, mais elle coûte plus cher. C'est la raison pour laquelle on utilise le plus souvent des huiles produites localement : colza ou navette.

Chaque système présente des avantages et des inconvénients. Les lanternes suspendues balancent lors des grands vents et risquent de se briser. Lorsqu'on ne les accroche pas suffisamment haut, elles sont également heurtées par les cochers. Cependant, ces lanternes facilitent la tâche des allumeurs : un système de poulie encastrée dans le mur permet de les amener au niveau du sol pour procéder à leur nettoyage, remplissage et allumage. S'effectuant au milieu de la chaussée, cette opération a néanmoins pour conséquence de provoquer un arrêt de la circulation pendant quelques minutes, ce qui peut se révéler dangereux dans les rues passantes. Inversement, les lanternes fixes

résistent mieux aux intempéries, mais il est impossible de les placer au milieu de la rue. Ce qui explique pourquoi une partie de leur rayonnement lumineux est perdue. De plus, dans ce type de configuration, la tâche de l'allumeur est plus compliquée puisqu'il doit impérativement transporter, en complément de tout son attirail, une échelle sans laquelle il ne pourrait atteindre chaque lanterne.

Au début du XVIII^e siècle, la plupart des villes tentent de gérer elles-mêmes l'éclairage public. À Lille, les commissaires de quartier sont chargés d'y veiller tout particulièrement, et ce sont eux qui rémunèrent les allumeurs (cf. le document ci-dessous).

C. 13/6-34
 Je soussigné Commissaire du deuxième quartier de la paroisse de St Estienne a Lille déclare que les personnes cy apres nommees ont allumé pendant cinq lunes finy le 20 de mars 1741 les lampes dudit quartier. Comme sensuit

Louis françois bollebeck a allumé dix neuf lampes pendant cinq lunes	19
Augustin Quief a allumé trente huit lampes pendant lesd cinq lunes	38
Joseph lathe a allumé vingt une lampes pendant les susd cinq lunes	21
Eugene Joseph Queneut a allumé dix neuf lampes pendant les cinq lunes	19
total - 97 lampes	

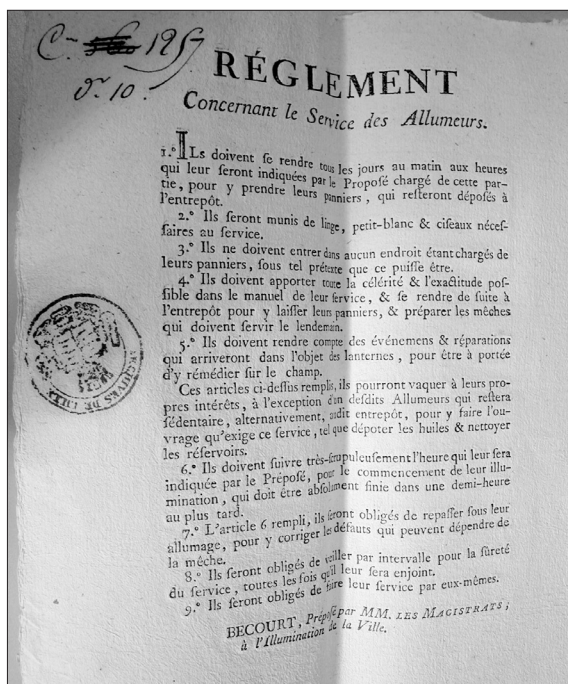
Le Soussigné Commissaire du deuxième quartier declare que l'Etat cy dessus est véritable dans tout son contenu faite le 22 de mars 1741

J. Jacquenot

État de paiement des allumeurs de lanternes du 2^e quartier, le 22 mars 1741, AML, AG, carton 1256, dossier 11.

Nombreux sont pourtant les bourgeois qui se plaignent des défauts de l'éclairage : l'allumeur passe trop tard, les lampes sont mal entretenues, les becs à huile se bouchent, la quantité d'huile est insuffisante ou bien celle-ci fume trop, les vitres noircies laissent filtrer trop peu de lumière, etc. Bref, l'éclairage ne satisfait pas les exigences du public. Une nouvelle technique va toutefois améliorer nettement les choses : le réverbère. Inventé par Matherot de Périgny et Bourgeois de Chateaublanc vers 1740, il ajoute dans la partie supérieure à l'intérieur de la lanterne un revêtement métallique qui multiplie l'intensité lumineuse et la dirige vers le bas. Les lanternes à réverbères sont adoptées à Douai dès 1768-1769, puis à Lille à partir de 1776. Cette avancée technique s'accompagne également d'un changement dans la gestion

de l'éclairage urbain. La plupart des villes abandonnent la régie municipale au profit d'entreprises spécialisées capables d'avancer le matériel et les fonds considérables qui sont nécessaires pour assurer l'éclairage durant l'hiver. En 1779, l'entrepreneur Tourtille-Sangrain, qui illumine déjà plus d'une vingtaine de villes françaises, y compris Paris et Versailles, offre ses services à Lille. Mais les échevins lillois ont conclu un bail avec un autre entrepreneur, nommé Bécourt, et semblent satisfaits de ses services. Désormais, la ville est déchargée du détail de l'illumination qui incombe à l'entrepreneur et les commissaires de quartier ne s'occupent donc plus des allumeurs. Ces derniers sont dorénavant sous les ordres et la surveillance de Bécourt, comme le montre le règlement reproduit ci-dessous.



Règlement pour le service des allumeurs employés par l'entrepreneur Bécourt, 1776, AML, AG, carton 1257, dossier 10.

En dépit de ses limites évidentes (caractère parcimonieux, difficultés techniques et de gestion), l'éclairage public a nettement contribué aux progrès du sentiment de sécurité dans les villes. Il est difficile d'en apprécier les effets sur la criminalité, mais les citoyens applaudissent unanimement à cette mesure qui fait reculer l'appréhension de la nuit. En 1769, le président du Parlement de Douai semble résumer l'opinion générale lorsqu'il justifie ainsi l'achat des réverbères : « *Il a été reconnu que de tous les établissements de police, il n'y en avait aucun dont l'utilité fût plus sensible que*

celui des lanternes, qui en éclairant les rues pourvoient en même temps à la sûreté et à la commodité des citoyens. »² La rue n'est plus interdite la nuit et cela a pour conséquence de changer considérablement les usages de la ville. Le développement des spectacles en soirée, théâtre et opéra, dans les villes de province à partir de la seconde moitié du XVIII^e siècle participe de cette importante transformation. La conquête de la vie nocturne en ville a donc commencé au siècle des « Lumières » pour s'épanouir avec le gaz puis l'électricité aux siècles suivants.

■ Catherine DENYS

*maître de conférences en histoire moderne,
université de Lille III.*

BIBLIOGRAPHIE

- DEFrance (E.), 1904, *Histoire de l'éclairage des rues de Paris*, Paris, Imprimerie nationale.
- DELATTRE (S.), 2004, *Les douze heures noires : la nuit à Paris au XIX^e siècle*, Paris, Albin Michel.
- DENYS (C.), 2002, *Police et sécurité dans les villes de la frontière franco-belge au XVIII^e siècle*, Paris, L'Harmattan.
- KERN (G.), 1909 (réimp. 1988), *Histoire de l'éclairage à Strasbourg depuis son origine jusqu'à nos jours*, Strasbourg, Oberlin.
- LAFFONT (J.-L.), 1997, *Policer la ville. Toulouse, capitale provinciale au siècle des Lumières*, 3 volumes, thèse de doctorat d'histoire, Toulouse.
- La lumière des villes*, 1992, actes du séminaire des 27, 28, 29 novembre 1991, Nancy, Merveilleux urbain.
- PERROT (J.-C.), 2001, *Genèse d'une ville moderne : Caen au XVIII^e siècle*, Paris, EHESS, 4 volumes (réimpression de l'édition de 1975, Paris, Mouton).
- ROCHE (D.), 1997, *Histoire des choses banales*, Paris, Fayard.
- WALTER (F.) (éd.), 1988, *Vivre et imaginer la ville, XVIII^e-XIX^e siècle*, Genève, Zoe.

•••• (2) Archives municipales de Douai, DD 317, 20 février 1769.

ARRÊT SUR ARCHIVES

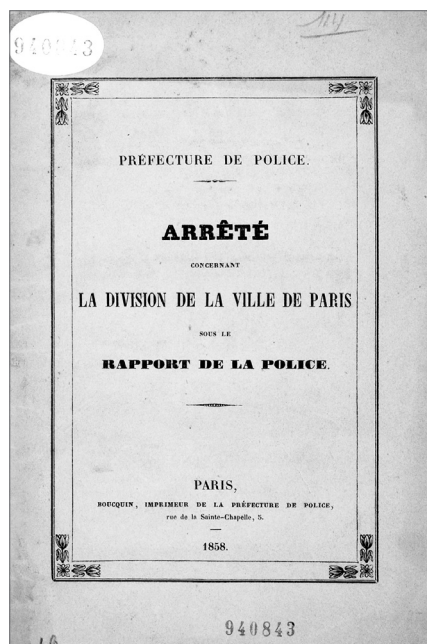
« Paris sous le rapport de la police »

Incertitudes et mutations dans les politiques de sécurité urbaine
(1854-1896)

par Quentin DELUERMOZ

Dans un arrêté du 31 mai 1858, Symphorien Boitelle, préfet de Police de Paris, détermine une nouvelle division policière de la ville de Paris. Ce texte d'une quarantaine de pages se compose d'un attendu et d'une description précise des futures limites des « quartiers de police » (alors aussi appelés « sections »). De par les enjeux auxquels il renvoie et sa « trajectoire » durant la seconde moitié du siècle, ce document revêt un intérêt non négligeable pour quiconque se penche sur l'histoire du XIX^e siècle parisien en général, et sur celle de la sécurité urbaine en particulier¹. En effet, son étude révèle la manière dont la préfecture de Police s'est ingéniée à répondre à la demande croissante de sécurité urbaine en rationalisant, à des fins policières, le découpage de l'espace parisien. Du fait de l'agrandissement de la ville de Paris résultant de décisions étrangères aux logiques de police, l'arrêté de 1858 n'est cependant jamais devenu effectif. Pour autant, la variation des usages de cet arrêté mérite d'être analysée. Elle permet de souligner comment, en ce XIX^e siècle souvent présenté comme « le siècle de l'histoire », le sens de ce document administratif a pu être affecté

par sa transformation en document d'archives. Son « cheminement » constitue alors une prémisse d'une entreprise ambiguë de rapprochement entre police et citoyens.



Arrêté concernant la division de la ville de Paris sous le rapport de la police - Fascicule imprimé de 1858 – « Page de couverture » – Bibliothèque historique de la ville de Paris, cote 940843.

••••(1) Je tiens à remercier les membres du service des Archives de la préfecture de Police de Paris (APP) pour leur aide et leur disponibilité.

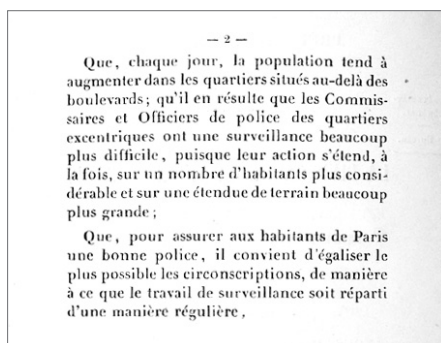
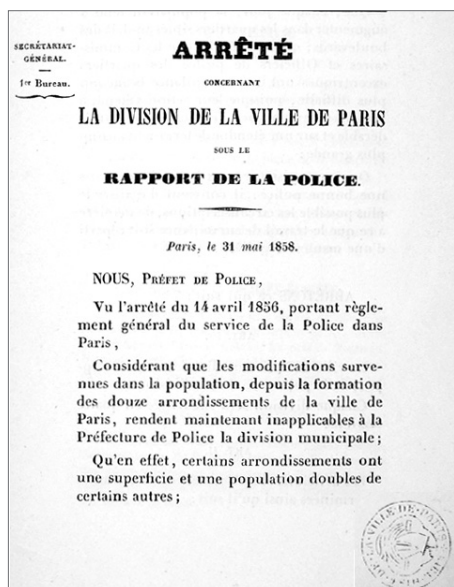
Rationaliser l'espace à des fins de « bonne police »

Comme ne le laisse pas présager son caractère austère et répétitif, l'arrêté de 1858 marque un changement important dans la politique policière de la ville. Depuis le XVIII^e siècle, la question des découpages administratifs policiers se pose de manière récurrente. Elle fait l'objet de multiples aménagements mais son traitement par les pouvoirs publics finit par produire un paysage faiblement maîtrisé². Ainsi, en 1858, les quartiers de police résultant des découpages jusqu'alors réalisés varient en termes de superficie et de population. Leur nombre diffère aussi d'un arrondissement à l'autre dans la capitale : le 1^{er} arrondissement en compte cinq, le 6^e arrondissement quatre et le 9^e arrondissement, pourtant plus étendu, trois. Pris en considération pour déterminer

non seulement le nombre de commissariats mais aussi les effectifs des brigades de sergents de ville, ces quartiers hétérogènes rendent difficile l'activité d'une « bonne police ». C'est pourquoi le préfet de Police Boitelle entend résoudre de manière définitive, et surtout rationnelle, ce problème.

La solution préconisée est simple. Tout en conservant les limites « intouchables » des douze arrondissements de Paris, elle consiste à « découper » systématiquement quatre quartiers dans chacun d'entre eux en tenant compte de leur taille et du nombre d'habitants qu'il comprend. Le document reproduit page suivante permet de se faire une idée précise des nouveaux quartiers du 1^{er} arrondissement de la capitale : « Champs Élysées » ; « Élysée » ; « La Ville-L'Évêque » ; « Place-de-l'Europe ». L'ensemble de l'espace administratif parisien est alors soumis à la même logique. Dans l'arrêté, le long égrenage des rues qui servent désormais de frontières accentue le caractère méthodique de la mesure prescrite.

152



Arrêté concernant la division de la ville de Paris sous le rapport de la police – Fascicule imprimé de 1858 – « Attendus » – Bibliothèque historique de la ville de Paris, cote 940843.

••• (2) Pour un aperçu historique, cf. Marcel Levillain [1970].

1^{re} DIVISION

composée des Sections

DES CHAMPS-ÉLYSÉES; — DE L'ÉLYSÉE; — DE LA VILLE-
L'ÉVÊQUE; — DE LA PLACE-DE-L'EUROPE.

Circonscription de la 1^{re} Division. — La Seine (rive droite), de la barrière de Passy à l'extrémité de la place de la Concorde, la place de la Concorde (non comprise), les rues des Champs-Élysées, de la Madeleine, Chauveau-Lagarde, Desèze, boulevard de la Madeleine, la rue Caumartin, les rues Saint-Lazare et Blanche, et les boulevards extérieurs de la barrière Blanche à la barrière de Passy.

1^{re} SECTION. — CHAMPS-ÉLYSÉES.

Circonscription. — La Seine (rive droite), de la barrière de Passy à la place de la Concorde, la place de la Concorde (non comprise), l'avenue Gabriel, les rues de Ponthieu, Neuve-de-Berry et du Faubourg-Saint-Honoré, les boulevards extérieurs de la barrière du Roule à la barrière de Passy.

2^e SECTION. — ÉLYSÉE.

Circonscription. — Les rues du Faubourg-Saint-Honoré, Neuve-de-Berry, de Ponthieu, l'avenue Gabriel, les rues des Champs-Élysées, du Faubourg-Saint-Honoré, de Miroménil et les boulevards extérieurs de la barrière Monceau à la barrière du Roule.

Arrêté concernant la division de la ville de Paris sous le rapport de la police – Fascicule imprimé de 1858 – « Extrait du nouveau découpage du premier arrondissement » – Bibliothèque historique de la ville de Paris, cote 940843.

Une telle décision n'a rien d'étonnant. La rationalisation de l'espace parisien, notamment de son espace policier, est caractéristique du Second Empire. En effet, à peine autoproclamé empereur le 2 décembre 1852, Napoléon III a transformé radicalement le visage de la capitale en multipliant les parcs, en redessinant le paysage immobilier, en développant l'usage des trottoirs ou encore en creusant des égouts « modernes ». Surtout, il a fait tracer, sous l'égide du préfet de la Seine Haussmann, de nouvelles voies de circulation, très larges, qui permettent de réaménager en profondeur l'organisation urbaine. Comme le souligne Marcel Roncayolo [1980, p.72-155], ce nouveau modèle urbain se caractérise à la fois par la rationalisation et le mouvement.

La police municipale de la capitale, quoique répondant à des impératifs spécifiques, n'est pas épargnée par ces transformations. En 1854, soit deux ans après la proclamation du nouveau régime, ses services ostensibles ayant en charge l'ordre de la rue connaissent une importante réforme directement inspirée du « modèle » londonien³. Jusque-là, les 900 policiers en tenue, appelés « sergents de ville », assuraient surtout des fonctions de plantons en des points précis de la capitale ou bien effectuaient des patrouilles à des heures régulières dans les arrondissements. Désormais, leur effectif s'élève à 3 600 et les sergents de ville circulent en permanence dans l'ensemble de l'espace urbain. Ces agents réalisent à tour de rôle des tournées à l'intérieur d'une zone géographique précisément délimitée appelée « ilot » qu'ils parcourent constamment : seuls le jour, à deux la nuit. Ils deviennent ainsi, en termes quantitatifs et qualitatifs, la première force de l'ordre de la capitale. Définie par la régularité, le mouvement et la visibilité, leur activité inaugure l'avènement d'une police urbaine qui rappelle le modèle mécanique et hygiéniste alors à l'honneur chez nombre d'ingénieurs, de médecins et de décideurs politiques⁴.

En ce sens, le découpage territorial fixé en 1858 par l'arrêté du préfet Boitelle s'inscrit dans la continuité de cette réforme. La référence à l'arrêté de 1854 est d'ailleurs explicite dans ce texte : il s'agit bien de tirer les conclusions spatiales des nouveaux principes mis en œuvre quatre ans plus tôt, afin d'achever cette politique de modernisation. L'idée qui sous-tend cette démarche est que le travail mathématique et cinétique de la ville permettra à la capitale française d'être plus belle et fonctionnelle. Une police régulière, visible, en mouvement constant

••• (3) Sur ce modèle anglais qui fit suite à la réforme de Peel de 1829, cf. notamment Clive Emsley [1991].

(4) Cf. notamment, sur ce point, Alain Corbin [1988].

et organisée selon un découpage logique de l'espace devra aussi garantir une meilleure sécurité dans la ville.

Cette sécurité alors recherchée recouvre en fait deux notions :

– c'est d'abord la sécurité du régime et de l'Empereur. Napoléon III n'a pas oublié les journées révolutionnaires de février et surtout de juin 1848, et d'une manière générale la peur des mouvements révolutionnaires marque l'ensemble de son règne. Avec une police répartie de manière homogène, visiblement présente constamment et partout, il devient envisageable d'étouffer rapidement toute tentative d'insurrection. Une police ostensible représente en ce sens un élément décisif d'un dispositif beaucoup plus ample impliquant le durcissement de la police politique, la réorganisation des casernes militaires enserrant Paris ainsi que celle de la voirie censée faciliter le déplacement des troupes ;

– il s'agit ensuite, les deux principes vont souvent de pair sous ce régime⁵, d'amener la police au devant de la population. De la sorte, l'Empereur espère que les forces de l'ordre, objet de toutes les suspicions, seront davantage appréciées. Il entend également manifester sa volonté de mieux protéger la population. La capitale est en effet saisie, depuis la Monarchie de Juillet, d'une angoisse sociale d'une ampleur nouvelle à l'égard des criminels. Ce sont alors plus spécifiquement les « agressions nocturnes » qui cristallisent les inquiétudes. Ces agressions sont de plus en plus relatées et commentées par les journaux qui, en ces prodromes de régime médiatique, trouvent une audience élargie [Kalifa, 1997, p.321-338]. L'organisation policière inédite mise en place est censée remédier à ce problème : l'argument, répété à l'envi, est qu'en circulant en permanence, les agents ne laisseront pas le temps aux

malfaiteurs de commettre leurs forfaits. L'arrêté de 1858 cherche à garantir cette protection sur l'ensemble du territoire parisien : c'est au nom de la protection des habitants qu'est légitimée, dans le cadre d'une politique d'acceptation du régime, la nécessité « d'égaliser les circonscriptions ».

Les aléas de l'ordre urbain

Si la réforme de 1854 a été appliquée, et pour longtemps, l'arrêté de 1858 est donc, lui, resté lettre morte. En 1859, puis en 1860, Paris annexe les communes suburbaines (comme Grenelle, Montrouge, Belleville, Montmartre). La capitale passe alors de 12 à 20 arrondissements, ce qui bouleverse complètement les découpages anciens. Or, la « nouvelle police » ne concernait que Paris *intra-muros*. Les communes extérieures, de « banlieues », bien que dépendantes du ressort de la préfecture de Police, avaient conservé un système plus ancestral de police : les sergents de ville travaillaient avec les inspecteurs sous les ordres des commissaires. Peu nombreux, ils effectuaient surtout un service de patrouille. Avec l'annexion, la préfecture de Police doit donc étendre la nouvelle organisation policière à ces nouveaux arrondissements.

L'extension de l'espace et du nombre d'habitants à surveiller rend toutefois désormais impossible le découpage égal et rationnel du territoire : le nouveau tracé des arrondissements invalide les anciennes limites, et si le nombre de policiers augmente, il ne suffit pas à répondre à l'accroissement de la surface à surveiller. Dans un premier temps, le préfet Boitelle pare au plus pressé.

••• (5) Sur la complexité des objectifs des politiques urbaines, cf. Jeanne Gaillard [1976].

Le service est rapidement organisé selon les principes de 1854, mais les nouveaux arrondissements sont nettement moins bien pourvus que les anciens, et les découpages des quartiers retrouvent leur ancienne diversité. En 1867, le préfet de Police Jules Piétri tente à la fois d'améliorer le visage policier de la ville pour l'Exposition universelle qui a lieu cette année-là, et de remédier à ces disparités criantes. Il ne parvient cependant à créer que 1 000 nouveaux postes d'agents et ce sont alors d'autres logiques qui sont prises en compte pour organiser finalement la répartition des policiers. Les arrondissements du centre, les plus riches et où se trouvent les principaux lieux de pouvoir, bénéficieront en effet d'une meilleure présence policière que les 11^e, 13^e, 18^e, 19^e, 20^e arrondissements, plus périphériques et industriels. Ainsi se forme un hiatus spatial qui demeurera prégnant tout au long de la III^e République.

L'arrêté de 1858, rédigé, publié et prêt à être mis en oeuvre, est donc devenu caduc en un an. Cela ne tient nullement à une transformation des impératifs de police signalés ci-dessus, mais aux évolutions de l'environnement urbain et administratif. De ce fait, un texte destiné à modifier significativement les pratiques policières est allé rejoindre la masse des projets non réalisés.

Pourtant, s'attarder sur cet arrêté n'est pas vain pour l'historien. En donnant à voir les transformations qui auraient pu être réalisées, il rappelle les effets performatifs de cette littérature peu amène. L'étude des projets avortés, qui permet de considérer les avènements envisagés à un moment donné, invite aussi à rompre avec une lecture trop linéaire du devenir urbain et policier. Elle montre comment les réalisations relèvent de perceptions parfois concurrentes et de conditions

qui permettent ou non leur concrétisation. Plus précisément, ce document rappelle, selon la formule de Bernard Lepetit [1999], que la ville est une combinatoire, c'est-à-dire le fruit de dynamiques complexes et contradictoires. Les questions de sécurité urbaine, même lorsqu'elles sont jugées essentielles par les régimes, dépendent donc aussi d'évolutions de la ville qui lui sont *a priori* étrangères et dont elles s'accommodent plus ou moins bien.

Ainsi, même si elle paraît logique *a posteriori*, l'inégalité socio-spatiale de la répartition policière n'était pas inévitable. Ce projet, qui fera l'objet d'un constant débat à la fin du XIX^e siècle au nom de l'égalité républicaine, a paradoxalement failli être mis en place, pour des raisons qui lui sont propres, par le Second Empire : non pas au nom des principes d'équité républicains mais à des fins d'efficacité et dans le cadre d'une politique d'acceptation du régime.

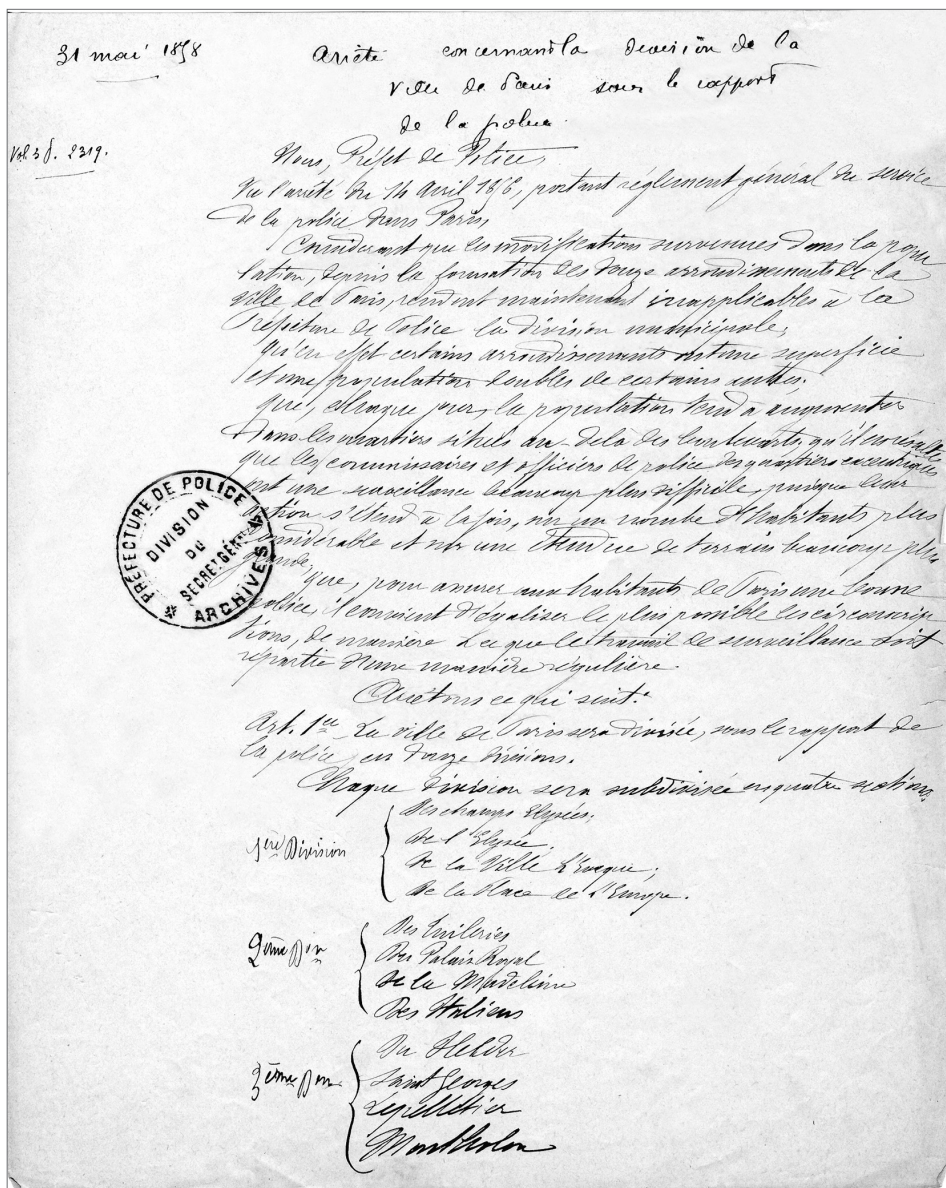
Usages policiers de l'archive

Le « parcours » de l'arrêté considéré ne s'arrête cependant pas en 1858-1859. En 1896, alors que l'opinion à l'égard de ceux que l'on appelle désormais les « gardiens de la paix » commence à changer, le préfet de Police Louis Lépine décide de faire rédiger une *Histoire du corps des gardiens de la paix*⁶. Il charge alors deux attachés au secrétariat général de la préfecture de Police, Alfred Rey et Louis Féron, de s'en occuper et de constituer en même temps un service historique des archives. Nous ne disposons pas d'informations précises sur ces deux auteurs, mais ils semblent avoir

•••• (6) Le préfet Lépine engage en effet, dès son arrivée à la préfecture de Police de Paris, une intense politique de réforme, cf. Jean-Marc Berlière [1993].

été initiés aux méthodes rigoureuses du travail historique qui se structurent au même moment. Ces deux fonctionnaires s'engagent en effet dans un travail de recherche quasi exhaustif, sérieux et fouillé, dénichant les

documents les plus connus comme les plus oubliés. C'est à cette occasion que le fascicule de 1858 est exhumé. Comme les autres textes, il est d'abord recopié à la main. Conservé encore aujourd'hui dans les cartons



Extrait de la page manuscrite rédigée par Alfred Rey ou Louis Féron, APP DB32.

des archives de la préfecture de Police ⁷, le document reproduit ci-dessous atteste la réalisation de ce premier travail.

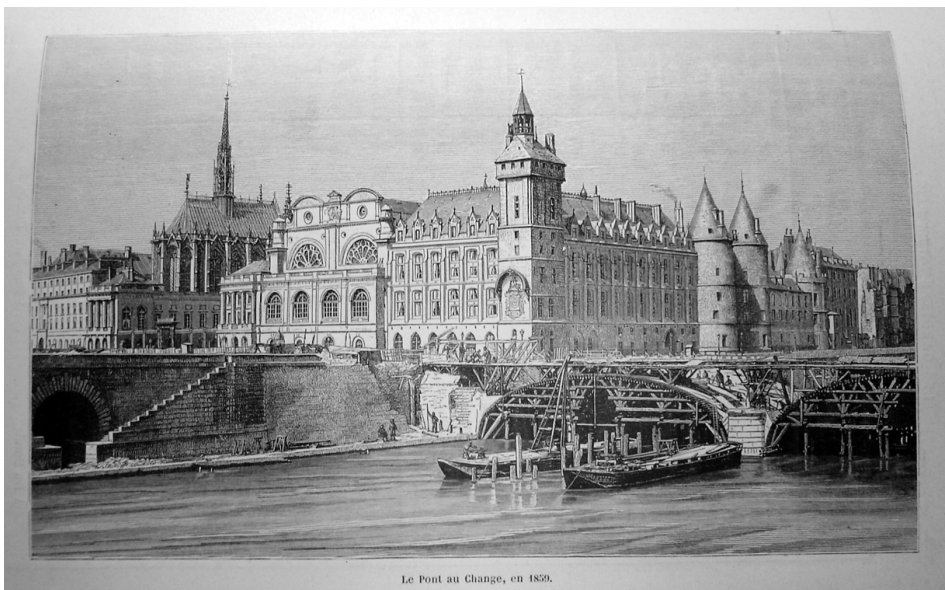
L'écriture manuscrite est très lisible, comme cela est courant dans les milieux administratifs du XIX^e siècle. Le document est ensuite identifié, classé et archivé. Cette activité de transcription est importante : elle assure la « mue » du document administratif oublié en archives historiques, c'est-à-dire en « source », trace d'un phénomène passé et oublié, prête à être interprétée par l'historien.

Cette source est ensuite insérée dans le récit historique retracé par Alfred Rey et Louis Féron [1896]. Bien sûr, elle ne constitue pas un document majeur de leur ouvrage qui insiste plutôt sur les organisations effectivement instituées, sur les uniformes portés ou encore sur les événements auxquels a été confrontée la police en tenue et les réponses qu'elle leur a apportées. Toutefois, les dispositions de 1858 sont intégralement reproduites dans le texte, sur près de quatre

pages, sous la forme d'un tableau qui encadre une gravure de l'île de la Cité sous le Second Empire (cf. document ci-dessous).

On passe ainsi du manuscrit à l'imprimé, du carton au récit.

La place accordée à l'arrêté dans ce livre long de 736 pages invite à l'analyse. La retranscription est d'abord caractéristique de la manière d'écrire l'histoire au XIX^e siècle. Pour faire preuve, les historiens recopient souvent leurs sources intégralement, offrant ainsi au lecteur une trace « directe » du passé étudié. Elle répond également ici à deux autres motifs. Il s'agit d'abord, comme le suggèrent explicitement le texte présentant le document et la gravure qui l'illustre, de proposer une vision nostalgique d'une capitale plus petite, ne comprenant que 12 arrondissements : bref, d'« un Paris qui n'est plus » et que certains lecteurs ont peut-être connu. Dans cette perspective, elle accompagne d'autres transcriptions de sources du même chapitre, comme la liste



Le Pont au Change, en 1850.

Gravure reproduite dans Alfred Rey et Louis Féron, [1896, p. 221].

••• (7) Carton d'archives DB 32 intitulé « Police municipale, Second Empire ».

des postes de police de 1856, mentionnée quelques pages avant « à titre de curiosité et comme souvenir d'un Paris déjà lointain ».

Mais l'idée est surtout, dans le projet plus général de cette histoire, de présenter une image de la police du Second Empire différente de celle habituellement mise en avant. Pour la III^e République, en effet, le Second Empire est un régime honni, despotique, et sa police est considérée, en partie à juste titre, comme une police répressive, violente et indifférente aux citoyens. Or, le projet de l'*Histoire du corps des gardiens de la paix* vise à inscrire ce corps de police « visible » dans une autre chronologie que celle des régimes pour en montrer les bienfaits sur un temps long de la nation. Il s'agit de rendre ce corps de police nécessaire et de l'associer aux progrès de la civilisation moderne. L'arrêté de 1858 n'est bien sûr qu'un élément parmi d'autres de ce discours. Toutefois, les analyses qu'en proposent les auteurs afin de l'ériger en institution soucieuse de mettre un

terme à une délimitation « arbitraire », inégale et d'organiser un service cohérent et fonctionnel, plaident en ce sens.

L'arrêté de 1858, devenu trace du passé, participe ainsi à une autre manière d'assurer la sécurité urbaine. À une période républicaine où les gardiens de la paix s'insèrent symboliquement dans l'espace de la capitale mais paraissent dans les discours sociaux débordés par les méfaits de l'armée du crime [Kalifa, 1995], cet usage s'inscrit dans une volonté de renforcer la confiance entre les Parisiens et leur police et de jouer sur un sentiment de proximité entre ces deux acteurs. Il témoigne ainsi d'une transformation des rapports entre Paris et sa police (même si la situation est plus contrastée dans les faits) et de la manière dont la préfecture de Police tente de l'utiliser pour imposer l'image d'une police dévouée à la sécurité urbaine et au service des citoyens.

■ Quentin DELUERMOZ

agrégé d'histoire,
doctorant à l'université de Paris I

BIBLIOGRAPHIE

- BERLIÈRE (J.-M.), 1993, *Le préfet Lépine, naissance de la police moderne*, Paris, Denoël.
- CORBIN (A.), 1988, *Le miasme et la jonquille, l'odorat et l'imaginaire social au XIX^e siècle*, Paris, Flammarion.
- EMSLEY (C.), 1991, *The English Police : a Political and Social History*, London, Harvester Wheatsheaf, St Martin's Press.
- GAILLARD (J.), 1976, *Paris, la ville, 1852-1870*, Paris, Champion.
- KALIFA (D.), 1997, « L'attaque nocturne », *Société et représentations*, n° 4.
- KALIFA (D.), 1995, *L'encre et le sang, récits de crimes et société*, Paris, Fayard.
- LEPETIT (B.), 1999, *Carnets de croquis*, Paris, Albin Michel.
- LEVILLAIN (M.), 1970, *Histoire des services actifs de la Préfecture de police*, thèse de doctorat dactylographiée, deux volumes (consultable en APP 165).
- REY (A.), FERON (L.), 1896, *Histoire du corps des gardiens de la paix*, Paris, Firmin Didot.
- RONCAYOLO (M.), 1980, « La production de la ville », in DUBY (G.), AGULHON (M.), *Histoire de la France urbaine, tome IV, La ville de l'âge industriel*, Paris, Seuil.

Même s'ils sont confrontés à des enjeux géostratégiques identiques (la puissance russe à l'Est), les États nordiques ont des caractéristiques de sécurité différenciées et n'ont jamais développé de démarche stratégique unifiée. Depuis la fin de la guerre froide, ils ont refusé l'option de la double intégration dans l'Europe et l'OTAN, préférant recourir à des schémas associatifs pour une coopération pratique. Outre la difficulté qu'ils éprouvent à maintenir cette posture dans une Europe sans cesse plus unifiée, ils sont confrontés à divers problèmes tels que l'amoindrissement de leur protection contre la Russie, des demandes d'intervention militaire à l'étranger et les défis de la « sécurité intérieure » (chez eux et dans toute l'Europe) auxquels leur expérience les a peu préparés à répondre.

Sécurité et solidarité : quelques spécificités nordiques

par Alyson J. K. BAILES

De même que la France a souvent été considérée et s'est considérée elle-même comme un « pays pas comme les autres », le Nord de l'Europe a parfois été jugé et s'est certainement jugé lui-même comme étant une « région pas comme les autres ». Cet article étudie les raisons de ces particularités régionales et nationales et montre comment elles sont remises en cause par l'évolution moderne des problèmes de sécurité d'une manière à laquelle les élites et les populations nordiques ont souvent des difficultés à s'adapter.

Histoire et identité

La situation stratégique des nations du Nord de l'Europe présente un déséquilibre, tant à cause de leur géographie (elles partagent une même mer avec de grandes puissances du centre de l'Europe comme l'Allemagne et la Pologne et sont situées sur la route stratégique de la Russie vers l'ouest), que parce que ce sont d'anciennes sociétés rurales peu peuplées dont le revenu par tête s'est considérablement élevé sans leur donner un poids collectif significatif. Stratégiquement, la solution serait sans doute d'unir leur défense et/ou de demander ensemble le soutien d'un pouvoir extérieur approprié. La recherche d'un tel « contre-pouvoir » possible pour la région préoccupe en fait depuis longtemps les pays nordiques, mais l'idée d'une « union de défense nordique » qui fournirait ou soutiendrait une telle solution n'a jamais dépassé le stade de quelques rares épisodes théoriques, en particulier juste après la Seconde Guerre mondiale. Les raisons de cet état de fait restent un sujet sensible de débat entre les Nordiques eux-mêmes mais, de l'extérieur, on peut y voir des notions de souveraineté et d'identité politique. Jusqu'au XIX^e siècle, alors que la Suède et le Danemark étaient les deux puissances stratégiques locales régnant à différentes époques sur toutes les autres¹, ces pays étaient en compétition permanente. Lorsque la Norvège, la Finlande et l'Islande ont acquis leur indépendance, respectivement en 1905, 1917 et 1945, elles ont naturellement voulu garder leur souveraineté à tout prix et ont été fortement tentées de se positionner en tant qu'États neutres. La Finlande conserve encore ce statut, tandis que la Norvège et l'Islande se sont senties obligées de se mettre sous la protection de l'OTAN en 1949, mais en sachant qu'elles y adhéraient en tant qu'alliés égaux et ne retombaient pas sous une quelconque domination locale. Enfin, et ce n'est pas l'élément le moins important, il est encore à ce jour généralement et tacitement admis que la Suède est le leader naturel d'une ligue de défense locale. Mais Stockholm ne tient pas à assumer à nouveau ce rôle et ses voisins n'accepteraient sans doute pas volontiers une telle situation.

....

(1) La Suède et le Danemark ont successivement occupé la Norvège à diverses époques, la Suède a possédé la Finlande du XIV^e siècle à 1809, date à laquelle elle a été remplacée par la Russie tsariste, et le Danemark a dominé l'Islande aussi bien que le Groenland jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.

....

(2) Notamment après que la Finlande a perdu sa précieuse province de Petsamo/Pechenga, sur la mer Arctique, au profit de l'Union soviétique pendant la Seconde Guerre mondiale.

Dans cette perspective, les conceptions nationales divergentes en matière d'identité et d'intérêts n'ont pas moins contribué à empêcher une « fusion » stratégique des pays nordiques que les pressions et préférences des puissances extérieures. Cette hypothèse est étayée par les facteurs objectifs qui différencient le Nord à plusieurs égards. Sur le plan géostratégique, la Finlande et la Suède sont des puissances essentiellement baltiques², tandis que la Norvège et l'Islande voient leur sécurité dans la participation à l'équilibre de l'Atlantique Nord et que le Danemark fait en outre partie du système continental nord-européen – avec (entre autres) une beaucoup plus grande sensibilité historique vis-à-vis de l'Allemagne qu'aucun des autres pays. Bien que tous ces États soient de taille modeste, la population de la Suède est pratiquement le double de celle de chacun des autres pays, son budget militaire est trois fois plus élevé que celui de la Norvège et son industrie de défense six à sept fois plus importante. Avec à peine 250 000 habitants, l'Islande est un des plus petits États d'Europe et partage avec les Îles Faeroe semi-autonomes de fortes caractéristiques « insulaires » et maritimes. La thèse d'une culture commune ne doit pas non plus être surestimée : le finnois vient d'une famille linguistique différente ; ni le finnois ni l'islandais ne peuvent être compris par les autres Nordiques s'ils ne les ont pas appris et les Suédois comprennent difficilement le danois. Certains épisodes importants de l'histoire moderne, notamment pendant la Seconde Guerre mondiale alors que la Finlande défendait sa liberté contre les Russes, que la Norvège et le Danemark étaient occupés par l'Allemagne et que la Suède était restée neutre, ont aussi profondément influencé la façon dont ces différentes nations envisagent les priorités en matière de défense et dont elles distinguent leurs vrais amis de leurs ennemis.

Une conception nettement nationale et territoriale de la notion de défense a cependant été également encouragée, ou du moins entretenue, en Europe du Nord, par les mesures stratégiques générales adoptées en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. Vers la fin des années 1940, lorsque la Norvège, le Danemark et l'Islande ont décidé (comme cela a déjà été mentionné) d'entrer dans l'OTAN,

la décision de la Suède et de la Finlande de conserver leur statut de neutralité militaire – tout en conservant à tous autres égards leur identité en tant qu'États « occidentaux » – a créé dans le Nord un « équilibre » de fait garantissant quelque peu aux Soviétiques que la nouvelle alliance ne s'immiscerait pas trop dans leur espace stratégique baltique et arctique. Si les frontières stratégiques du Nord avaient été moins claires, Moscou aurait été tentée d'exercer sur la politique extérieure de la Finlande une influence plus grande qu'elle ne l'a fait, de sorte qu'il s'est également créé une sorte de mini-équilibre entre la Finlande et la Suède, la Finlande servant de rempart aux Suédois contre le communisme, tandis que la neutralité de la Suède aidait Helsinki à conserver les éléments essentiels de son indépendance politique. La Norvège et le Danemark ont en fait également contribué à limiter les tensions dans les régions nordique et baltique en adoptant au niveau national des décisions interdisant à l'OTAN de stationner des éléments nucléaires ou des forces étrangères sur leur territoire en temps de paix. L'Islande n'a même pas créé d'armée mais a pris la décision controversée de proposer aux États-Unis une base militaire à Keflavik afin (entre autres) de combler les carences de ses défenses militaires.

Cet « équilibre nordique » est resté remarquablement stable pendant cinquante ans et est universellement considéré dans le Nord comme ayant été un excellent système qui a protégé les populations nordiques des pires coûts et peurs de la guerre froide et leur a même permis de poursuivre une certaine coopération mutuellement bénéfique avec Moscou. Si on l'étudie par rapport à la situation générale de l'Europe de l'époque, on constate trois faits saillants. Premièrement, ce système était réellement unique en son genre étant donné que rien de comparable n'existait dans le centre (où la neutralité de l'Autriche avait un bien moindre impact stratégique) ou au Sud. Il était donc compréhensible qu'il en ressorte la notion d'une communauté nordique (*Norden*) ayant une solution et une culture « spéciales » en matière de sécurité (probablement supérieures à celles des autres peuples), mais potentiellement susceptible de créer des problèmes d'adaptation dans l'avenir (comme on le

....

(3) Même en tant que membres de l'OTAN, la Norvège et le Danemark acceptaient difficilement les prises de position de l'Alliance en contradiction avec leurs valeurs ou leurs intérêts : cela a donné lieu, par exemple en matière de politique nucléaire, aux célèbres « notes » du Danemark ajoutées aux communiqués de l'OTAN. Du fait de ses dispositions de défense particulières, l'Islande était beaucoup plus étroitement alignée sur les États-Unis que sur l'OTAN dans son ensemble.

verra plus tard). Deuxièmement, malgré les différences formelles du statut d'allié ou de pays neutre, pendant cette période les quatre principales puissances nordiques se sont occupées de leur propre défense territoriale sans l'aide de forces étrangères, par des méthodes largement similaires, notamment la conscription générale et (sauf au Danemark) la concentration des installations de défense dans leurs provinces du Nord (où la présence de l'armée a également soutenu l'économie locale). Troisièmement, tous les États nordiques qui disposaient de forces armées compensaient dans une large mesure la spécificité de leur situation en contribuant activement aux opérations de maintien de la paix des Nations unies. Il en est résulté une « carte mentale » nordique de la sécurité où les niveaux national et mondial avaient une place importante mais où la notion d'une identité de défense européenne intermédiaire, régionale ou multilatérale, était relativement faible³.

Après la fin de la guerre froide : « des stratégies de quasi-adhésion »

163

....

(4) Au début des années 1990, le président finlandais Mauno Koivisto craignait que le mouvement d'indépendance des États baltes n'entraîne de la part de la Russie des réactions susceptibles de déstabiliser l'ensemble de la région. Ce n'est qu'après 2000 que Tarja Halonen a été le premier président de la Finlande à reconnaître que l'entrée des pays baltes dans l'UE et l'OTAN était une démarche positive pour la sécurité de l'Europe du Nord.

La fin de la guerre froide, marquée par l'effondrement de l'Union soviétique et la disparition du Pacte de Varsovie, a apporté à toutes les nations d'Europe, y compris aux pays nordiques, une nouvelle marge de manœuvre. On le sait maintenant, cela n'a cependant pas été la « fin de l'histoire » que certains peuples avaient prédite. Les pays ont plutôt choisi d'une manière générale de revenir à d'anciens modèles ou du moins à d'anciens rêves : la détermination des Européens de l'Est à entrer en même temps dans l'UE et dans l'OTAN était peut-être liée au souvenir d'autres temps où ils faisaient partie d'un système aux nombreuses puissances couvrant toute l'Europe ou étaient en fait davantage impliqués dans des structures multiétatiques. Comme on le sait, les États baltes ont fini par adopter ce schéma de double intégration bien que beaucoup d'autres pays, y compris la Finlande⁴, aient douté du bien-fondé

de cette démarche. Mais pour les pays nordiques, revenir à l'ancien modèle précommunisme avait un tout autre sens. Cela signifiait redouter à nouveau une Russie superpuissante autant qu'échapper à l'ombre de l'Union soviétique. Cela signifiait s'inquiéter de savoir qui fournirait à l'avenir le « contre-pouvoir » nécessaire envers ce voisin inévitable, maintenant que le reste de l'Europe pouvait se permettre une plus totale détente, que les États-Unis eux-mêmes se sentaient moins stratégiquement menacés *via* le Grand Nord et que la protection américaine était davantage axée sur les États baltes et les autres « nouveaux Européens ». Mais surtout, alors que ces « nouveaux Européens » considéraient l'entrée dans les institutions occidentales les plus solides comme le meilleur moyen de sauvegarder leur indépendance nationale, le retour à une « normalité » historique antérieure a fait revenir les pays nordiques à d'anciennes croyances, à savoir que la liberté implique un minimum d'engagements multilatéraux ou même d'engagements réciproques entre eux.

164

Dans ce contexte, les décisions institutionnelles prises par les États nordiques depuis 1990 se sont en fait fondées sur deux principes relativement simples. Ils ont toujours opté pour des accords servant leurs intérêts pratiques, y compris la facilité apportée par la coopération intra-européenne pour répondre aux nouvelles exigences de sécurité (que nous exposerons plus loin) ; mais ils ont soit évité, soit minimisé tout nouveau statut qui leur aurait imposé de nouvelles obligations multilatérales formelles surtout dans le domaine de la défense. Ainsi, la Finlande et la Suède ont pu adhérer à l'UE en 1995 parce que celle-ci n'avait à l'époque aucune compétence précise en matière militaire (et comptait déjà un État membre neutre, l'Irlande), bien que la Finlande ait certainement considéré l'Union entre autres comme une sorte de protection « molle » de la sécurité. En Norvège, cependant, le référendum sur l'entrée dans l'UE a été rejeté, notamment à cause des secteurs de la société norvégienne particulièrement attachés à l'indépendance, mais peut-être aussi parce qu'elle ne présentait aucun nouvel avantage en matière de sécurité pour un pays déjà membre de l'OTAN. Au vu de l'intégration croissante de l'Europe et de son élargissement à de nouvelles

régions, en 1992 le Danemark a insisté pour se voir accorder quatre options de refus de la coopération européenne, dont l'une était «la coopération européenne en matière de défense hors de l'OTAN». En 2003, les Suédois devaient à leur tour voter contre leur entrée dans l'Union économique et monétaire. Selon les sondages, dans tous ces pays le pourcentage d'euro-scepticisme reste nettement supérieur à la moyenne.

Cependant, chaque fois qu'un statut a été proposé permettant une implication pratique sans la lourde charge de l'adhésion, les Nordiques ont été parmi les premiers à l'exploiter. C'est ainsi que la Norvège et l'Islande sont entrées dans l'espace économique européen avec tous les États membres de l'UE et le Liechtenstein, et qu'elles bénéficient en conséquence de pratiquement tous les avantages de l'accès au Marché unique. D'autre part, la Suède et la Finlande ont adhéré au Partenariat pour la paix de l'OTAN dès ses débuts et ont largement utilisé cette structure, tant pour coordonner et perfectionner l'assistance en matière de défense qu'elles souhaitaient accorder aux États baltes, que pour moderniser leur propre programme de défense grâce à l'expérience de l'OTAN. La Suède a également été très intéressée par une coopération de défense industrielle multilatérale et a été le seul pays non membre de l'OTAN à participer à la «Déclaration d'intention» signée en juillet 1998 par les six plus gros fabricants d'armes européens (elle s'est aussi particulièrement démenée pour obtenir l'un des postes clés de la nouvelle Agence européenne de défense après 2004). Les pays nordiques ont participé avec un même enthousiasme aux opérations de consolidation de la paix lancées par l'UE et l'OTAN, indépendamment de l'institution à laquelle ils appartenaient : le Danemark fait exception car il a choisi de ne pas adhérer à la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), ce qui l'a exclu des opérations initiées par l'UE, et du projet de Groupes tactiques (*Battle groups*), mais même l'Islande a créé une nouvelle force d'intervention afin d'avoir quelque chose à proposer⁵.

....

(5) En ce qui concerne l'Islande, cf. le chapitre écrit par A. Bailes et B. Thorhallsson in Bailes et al. (eds) [2006].

La question des contributions actives à la sécurité sera approfondie plus loin, mais il est bon, pour conclure cette section, de réfléchir rapidement à l'image

de « semi-intégration » que donne actuellement l'ensemble de la région nordique. Il n'existe nulle part ailleurs en Europe de sous-région aussi vaste où chaque pays s'est alternativement abstenu de participer à une structure ou a choisi de ne pas y adhérer par une décision nationale *volontaire*. L'opinion publique est non seulement favorable à l'imposition de limites à l'engagement de chaque pays, mais elle est plus hostile à des changements fondamentaux que les élites naturellement plus favorables à la « multilatéralisation »⁶. Étant donné que plusieurs de ces pays ont des gouvernements de coalition, tout leader politique prendrait des risques en proposant ouvertement un changement de stratégie. Les analystes nordiques favorables à l'intégration conviennent d'ailleurs eux-mêmes que le jeu actuel consistant à reporter les décisions sera prolongé aussi longtemps que possible. La Finlande est probablement la moins réticente au changement (dans le cas présent, adhérer à l'OTAN) à cause de son interprétation plus pragmatique de la neutralité, et de la tradition finlandaise qui laisse aux dirigeants le soin de décider quand il s'agit de l'intérêt suprême national⁷. Les Finlandais sont cependant suffisamment pragmatiques pour commencer à réaliser que l'OTAN, qui a aujourd'hui vocation mondiale et qui voit son territoire européen progressivement vidé des troupes américaines, n'apporterait de toute façon pas forcément grand-chose de plus à la défense de leur patrie.

.....

(6) Il existe cependant des exceptions : au Danemark, les sondages indiquent que l'opinion publique dans son ensemble est aujourd'hui favorable à la réintégration dans la PESD, et en Islande plus de 50 % de la population est prête à réétudier la question de l'adhésion à l'UE. Dans les deux cas, les leaders politiques ont préféré attendre avant de s'attaquer officiellement à ces questions pour des raisons à la fois tactiques et de convictions.

.....

(7) Lors des récentes élections présidentielles, le candidat de droite Sauli Niinistö n'a été battu que d'une courte marge par Tarja Halonen bien qu'il ait été plus clairement ouvert à l'option de l'OTAN et au renforcement de la PESD.

La notion de « défense » et de « sécurité » dans les pays nordiques

Si nous voulons savoir comment le *programme fonctionnel* de défense et de sécurité a évolué en Suède et dans les autres pays nordiques à l'époque moderne, il nous faut revenir une fois de plus sur le concept de territorialité. L'*alpha* et l'*oméga* du programme de défense des pays nordiques est de ne pas laisser l'ennemi les envahir.

....

(8) Le ministre des Affaires étrangères finlandais a insisté auprès du ministre de la Défense pour trouver une alternative aux mines et l'on sait maintenant officiellement que la Finlande adhèrera à la convention d'Ottawa en 2012.

Compte tenu de la très vaste étendue de ces territoires, la seule solution pour contenir une attaque majeure en temps de guerre était la mobilisation d'une très grande partie de la population masculine, préparée pour cette tâche par un service militaire national et par l'organisation d'une vaste armée de réserve. Cette politique a eu des conséquences annexes intéressantes pour la Suède et la Finlande, qui ont toujours hésité à s'engager dans des structures de contrôle des armes conventionnelles et d'instauration de la confiance telles que le traité des Forces conventionnelles en Europe (FCE), car les mesures de transparence exigées risquaient de divulguer des informations sensibles sur leurs plans de mobilisation. La Finlande a en outre jugé nécessaire jusqu'à présent de continuer à utiliser des mines antipersonnel comme ligne de défense statique le long de ses frontières et n'a donc pas pu signer la convention d'Ottawa de 1997 comme les autres pays de l'UE⁸. L'intégrité des eaux territoriales et le droit d'accès aux stocks de pêche sont également des questions sensibles, ainsi que cela a été attesté, quoique de façon différente, par l'émoi politique suscité en Suède par la suspicion d'intrusions de sous-marins soviétiques pendant la guerre froide, par les « guerres de la morue » islandaises contre la Grande-Bretagne, par le haut niveau des garde-côtes norvégiens ou les importants investissements réalisés autrefois par la Norvège, la Suède et la Finlande dans l'artillerie côtière.

Toutefois, comme cela a été dit autrefois des Norvégiens, les Nordiques se considèrent eux-mêmes comme tenant à la fois « du troll et du missionnaire ». Dès l'époque de Fridtjof Nansen, qui fut à la fois l'un des pères de la Norvège indépendante et un humanitaire international, l'attachement des Nordiques à leur sol s'est joint à leur empressement à consacrer beaucoup de temps et d'efforts à la cause de la paix internationale. La Suède a contribué aux missions de maintien de la paix des Nations unies depuis leurs débuts en 1956 et y a tenu de nombreux postes de commandement. Comme les autres pays nordiques, elle a acquis une excellente et durable réputation pour ce type d'actions grâce au niveau d'éducation et aux compétences personnelles généralement élevés de ses conscrits, à

leur empressement, jusqu'à présent, à se porter massivement volontaires pour des missions à l'étranger et à un régime d'entraînement de plus en plus différencié pour les conscrits qui partent à l'étranger et ceux qui font un service national «de base». En Finlande, par exemple, les soldats qui s'engagent pour une mission de maintien de la paix reçoivent le même entraînement que les sous-officiers de carrière (NCO) restant au pays. Les officiers supérieurs nordiques ont donc ainsi été formés selon une double tradition militaire de service à la fois très localisé et très mondialisé, attachée dans les deux cas aux mêmes valeurs nationales et modèles individuels de compétence, mais ayant des besoins de plus en plus divergents en matériel et techniques⁹.

Même pendant la guerre froide, il n'aurait pas été exact de prétendre que cette double dimension militaire représentait la seule prise de conscience de la défense et de la sécurité par les pays nordiques. Leurs intellectuels furent parmi les premiers à évoquer la notion de sécurité environnementale ou écologique ainsi que le concept de développement durable comme faisant partie de la gouvernance mondiale, et il est notoire que le modèle nordique de sécurité sociale («*trygghet*» en suédois) a été plus loin que presque tous les autres au monde en visant des niveaux de soutien élevés et égaux pour tous les individus. Bien que peu débattue ouvertement, la notion de sécurité économique a influencé les choix des pays nordiques en matière de développement économique avec pour objectif d'exploiter autant que possible les sources nationales d'énergie et de matières premières, de maintenir de hauts niveaux de production agricole domestique en dépit d'évidents problèmes climatiques et d'éviter le dépeuplement régional (ces deux derniers objectifs avaient bien sûr aussi des motivations socio-culturelles). Pour la Finlande et la Suède, pays non membres de l'Alliance, l'autonomie en matière d'approvisionnement en armements était également un point important. L'ampleur des efforts réalisés par chacun de ces deux pays est néanmoins différente et il en résulte des conséquences bien distinctes pour l'actualisation de leurs programmes respectifs de défense. Avec une population près du double de celle de la Finlande, la Suède a cherché à mécaniser

....

(9) Pendant la guerre froide la conception militaire des deux rôles pouvait également être assez différente, les postes au pays étant souvent considérés comme la seule «véritable» carrière, mais la génération actuelle semble avoir une attitude quelque peu différente.

....

(10) Cf. les chapitres rédigés par B. Hagelin et M. Brzoska in Bailes et al. (eds) [2006].

beaucoup plus ses forces d'autodéfense, comme l'atteste la quantité, quoique pas toujours la qualité, des tanks et de l'artillerie lourde, et elle a choisi de faire fabriquer son propre avion par la société Saab. L'industrie de défense suédoise emploie globalement aujourd'hui près de 14 000 personnes et ses exportations s'élèvent à près de 3,4 millions de dollars par an¹⁰. La Finlande a davantage concentré sa production (avec seulement 1 600 employés) sur les véhicules, les armes à feu, les munitions, l'électronique et les autres composants spécialisés et a toujours accepté de dépendre des importations pour la plupart de ses principaux systèmes (non seulement depuis la Suède, mais aussi depuis l'Union soviétique). C'est peut-être le même pragmatisme qui sous-tend la décision prise par la Finlande en 2000, quelques années avant la Suède, d'envisager la possibilité de sous-traiter certaines fonctions de ravitaillement et d'assistance au secteur privé.

Notamment pendant les premières années qui ont suivi la guerre froide, les spécialistes nordiques de la sécurité ont pris une part active aux débats qui ont fait rage dans toute l'Europe sur la nécessité et la possibilité d'adopter un programme de sécurité non plus axé sur le risque de conflits militaires entre États mais sur des menaces non militaires y compris d'origine non humaine ou du moins non délibérée. Il convient néanmoins de distinguer trois aspects différents dans la façon dont ces nouveaux paradigmes ont été compris par la Suède et d'autres pays nordiques d'une part et par la plupart des autres pays d'Europe occidentale, de l'autre, ainsi que dans les réactions qu'ils ont entraînées.

Tout d'abord, les intellectuels nordiques considèrent les dimensions « dure » et « molle » de la sécurité de façon très particulière. Ils considèrent que l'utilisation de moyens militaires « durs » est totalement légitime dans un contexte d'autodéfense et dans le cas de missions de paix altruistes¹¹, mais qu'elle l'est beaucoup moins pour tout autre objectif intermédiaire. L'expérience de la guerre froide les a conditionnés à croire que même les problèmes de sécurité les plus aigus peuvent être réglés par une attitude de retenue et d'abstention et par la recherche d'une coopération positive,

....

(11) Les constitutions des pays nordiques interdisent typiquement l'utilisation des forces armées nationales à l'étranger sauf pour des missions basées sur un mandat légal de l'ONU (ou de l'OSCE). En pratique, la situation est en fait moins rigide (cf. la contribution des pays nordiques à la KFOR), mais les tentatives des gouvernements (par exemple en Finlande) pour progressivement assouplir ces dispositions restent politiquement sensibles.

même avec les partenaires les plus difficiles. *A fortiori* les problèmes de sécurité «mous» comme ceux touchant au droit et à l'ordre intérieurs, aux approvisionnements ou à d'autres facteurs de «sécurité humaine» devraient être traités sans aucun recours à des moyens militaires «durs» ou en utilisant ces derniers au strict minimum. Cette attitude a clairement été formulée par Ole Waever à l'ancien Institut de recherche sur la paix de Copenhague et par les chercheurs de «l'école de Tampere» en Finlande qui ont utilisé les concepts (venus à l'origine d'Allemagne) de «sécurisation» et «désécurisation» pour qualifier respectivement quelque chose de non souhaitable et de souhaitable. Cela permet, entre autres, d'expliquer pourquoi les États nordiques étaient si désireux, dans les années 1990, de créer des structures de coopération sous-régionale intégrant le maximum de membres (Conseil des États de la mer Baltique, Conseil euro-arctique de la mer de Barents et Conseil arctique) pour étudier avec la Russie et d'autres voisins non intégrés les aspects pratiques du développement et de la sécurité humaine sur le plan régional, écartant ainsi indirectement les types de menaces plus «dures» susceptibles de naître des tensions Est-Ouest encore présentes pendant cette période¹². Aujourd'hui encore il n'est pas rare, surtout en Suède¹³, de rencontrer des intellectuels qui soutiennent que l'UE (par exemple) ne devrait pas être «militarisée» ou que la lutte contre le terrorisme ou l'immigration clandestine ne devrait pas être «sécurisée». On retrouve la même philosophie au niveau officiel dans l'insistance de la Suède à développer les éléments «civils» non militaires de la PESD ou dans les amendements à la nouvelle stratégie européenne de sécurité demandés en 2003 par les pays nordiques¹⁴. Si on peut considérer ces opinions comme intellectuellement respectables et même moralement attirantes, les Nordiques ont souvent du mal à apprécier dans quelle mesure leur confiance dans les alternatives «désécurisées» est le reflet de leur expérience historique plutôt particulière et notamment des conséquences de leur statut stratégiquement «périphérique» à l'époque moderne. Ceux qui ont dû affronter plus directement des circonstances «dures» en Europe et

♦♦♦♦

(12) La façon dont les pays nordiques abordent ces initiatives a également été influencée par l'expérience du Conseil nordique (groupement des cinq États nordiques créé après la Seconde Guerre mondiale) qui n'a jamais ouvertement traité les questions de sécurité avant la fin du xx^e siècle, bien qu'il ait répondu à une véritable nécessité d'objectif stratégique en unissant ces pays au-delà des divisions de «l'équilibre nordique» et permis d'égaliser leurs situations sociales et économiques.

♦♦♦♦

(13) La Suède est probablement l'État nordique dont la culture généralement antimilitariste est la plus forte; certains milieux, par exemple, estiment qu'une armée de métier forte risque de devenir une menace politique. C'est en Finlande que le respect de l'armée est le plus fort.

♦♦♦♦

(14) Ceux-ci tendent à insister sur les dangers de tous les conflits et sur la nécessité de diagnostiquer les nouveaux défis comme le terrorisme de façon nuancée et de les affronter de même.

ailleurs peuvent à la limite avoir des difficultés à distinguer entre « désécurisation » et avancée en roue libre.

Les États nordiques présentent une seconde spécificité en matière de sécurité : les nouvelles menaces les plus graves pour la région ont semblé le plus souvent (notamment pendant les années 1990) avoir exactement la même origine que les anciennes, à savoir « l'Est ». La Russie, ou plus généralement l'ancienne Union soviétique, a été la source ou le véhicule de pollution nucléaire (voir l'impact de Tchernobyl sur l'élevage des rennes dans le Grand Nord), d'autres pollutions de l'environnement (voir les tentatives des États nordiques d'aider à épurer les émissions de nickel du centre industriel situé du côté russe de la frontière, près de la ville norvégienne de Kirkenes, et leur inquiétude persistante concernant la pollution des égouts par les villes russes et celle occasionnée par les tankers et terminaux pétroliers russes dans le golfe de Finlande), d'immigration clandestine, de trafic de drogue, de prostitution et d'autres aspects du crime organisé. Dans le royaume de la sécurité économique, il est en outre facile de voir à quel point la proximité de la Russie peut être un vecteur de risque comme d'opportunités pour ses voisins nordiques même après la fin de la guerre froide. L'effondrement brutal du commerce russe a provoqué une grave crise pour l'économie finlandaise au début des années 1990, notamment un chômage durable qui n'est pas encore résorbé. Les risques stratégiques découlant de la dépendance énergétique se sont intensifiés pour ces pays de faible taille qui doivent en outre vivre dans l'ombre géographique et militaire de la Russie. C'est sans doute la raison pour laquelle le Parlement finlandais a décidé en 2002 de construire une cinquième centrale nucléaire plutôt que d'augmenter ses importations de gaz russe, et pour laquelle les États baltes ont été aussi sensibles aux implications du nouveau projet de *pipe-line* russo-allemand qui les contourne. La Suède, pour sa part, maintient son engagement officiel de supprimer progressivement l'usage de l'énergie nucléaire, mais le recours à d'autres sources d'énergie s'est avéré plus lent que prévu et les sondages indiquent que le public serait favorable à une autre politique si les politiciens l'envisagent.

En attendant, même si pour une fois cela semble difficilement imputable à la Russie, tous les pays nordiques doivent tenir compte de la vulnérabilité particulière de leurs populations en cas de carence majeure prolongée d'électricité pendant l'hiver.

En somme, les Nordiques sont beaucoup plus concernés par ce que l'on pourrait qualifier de «nouvel ensemble de menaces de l'Est» que la plupart des autres «anciens» Européens; inversement, des dizaines de millions d'autres Européens sont chaque jour l'objet de menaces pour lesquelles les pays nordiques éprouvent difficilement de l'empathie. Ils n'ont pas eu à souffrir sur leur propre territoire d'actes *terroristes* graves d'origine étrangère ou domestique¹⁵, et n'ont pas subi les violences du crime organisé, des enlèvements et des sabotages d'origine indigène. Ils n'ont même pas connu de *conflits domestiques* comme ceux de l'Irlande du Nord et du Pays basque, et les violences provoquées par les *minorités* ethniques historiques qui y vivent n'ont été que très sporadiques et de nature isolée¹⁶. La Suède, notamment, n'a pris conscience que ces dernières années des risques que pouvait poser sa population d'immigrés non européens estimée à 441 459¹⁷ en termes de liens avec le terrorisme à l'extérieur (par exemple parmi les Kurdes) et de tensions culturelles locales. Cet état de choses conditionne inévitablement les réactions des pays nordiques aux demandes (par les États-Unis et/ou les partenaires européens) de coopération active contre le terrorisme et d'autres menaces humaines transnationales associées ainsi que leur opinion sur la nécessité de devoir modifier à cet effet des arrangements nationaux de longue date. La population suédoise en particulier est viscéralement attachée aux libertés individuelles, y compris à l'égalité devant la loi, et se méfie de tout interventionnisme officiel sous forme de surveillance, écoutes téléphoniques, mesures spéciales de sécurité envers tout sous-groupe social, restriction de la liberté de parole et de réunion et même de mesures plus strictes de sécurité physique et des transports. Lors de l'assassinat tragique du ministre des Affaires étrangères, Anna Lindh, en 2004, une partie de l'opinion suédoise avait été choquée d'apprendre qu'elle

.....

(15) Les États nordiques représentent également une minorité parmi les anciennes démocraties occidentales du fait qu'ils n'ont jamais possédé d'empires coloniaux importants (sauf une île brièvement détenue par la Suède aux Antilles); aussi leur a-t-il manqué l'expérience du terrorisme et de la guerre civile associés aux processus de décolonisation.

.....

(16) Il existe en Finlande une minorité de langue suédoise représentant quelque 6 % de la population qui a son propre parti politique et une beaucoup plus petite minorité russe qui a occasionnellement donné lieu à des violences d'origine raciale. La Suède compte depuis longtemps une population fluctuante de langue finnoise (pour la plupart des immigrés économiques). La seule autre minorité ancienne est celle des Lapons (Sami), dans l'extrême Nord. Le Danemark est l'un des États nordiques où l'immigration croissante est devenue un thème de débats politiques entre partis et a récemment provoqué un durcissement de la législation sur l'immigration; mais ici non plus le problème n'a pas (encore) pris un tour violent.

.....

(17) Les plus récentes statistiques (publiées par l'Autorité de l'intégration suédoise) datent de 2003, cf. <http://pxweb.eskimo.se/Dialog/Saveshow.asp>

.....

(18) Le Danemark se situe aujourd'hui quelque peu à l'autre extrême car sa doctrine actuelle de défense considère que les deux principales tâches des forces armées sont la sécurité interne et les missions de paix à l'étranger et ne mentionne pratiquement pas la défense traditionnelle du territoire.

n'avait pas de gardes du corps tandis qu'une partie peut-être plus importante estimait qu'il n'était pas démocratique de donner des gardes du corps aux hommes politiques car cela les éloignait du reste de la société civile. La Norvège partage dans une certaine mesure ces attitudes, mais cela semble moins le cas en Finlande, qui a toujours adopté un niveau quelque peu plus élevé de vigilance domestique (et accordé moins d'importance à la liberté de parole), ou au Danemark qui, à cet égard et à plusieurs autres, s'est beaucoup rapproché du courant dominant européen. Une autre spécificité suédoise, dont l'origine historique remonte à un massacre d'ouvriers (à Ådalen en 1931), est la forte résistance à l'idée d'utiliser l'armée (ou une force de police militarisée) à des fins de sécurité domestique autres que de la plus inoffensive nature humanitaire¹⁸.

Les défis à relever à court terme

173

Tous les pays d'Europe sont stressés par la nécessité apparemment sans fin de s'adapter à de nouveaux défis en matière de défense et de sécurité et il ne serait pas juste de suggérer que les pays nordiques les affrontent moins bien que les autres. À en juger par trois importants défis – combien de soldats qualifiés chargés du maintien de la paix peuvent-ils envoyer à l'étranger, quel soutien populaire ont-ils encore pour leurs politiques militaires, et l'application du principe d'Hippocrate « d'abord ne pas nuire » – il se pourrait même qu'ils se situent au-dessus de la moyenne. Cependant, la série de problèmes particuliers qu'ils devront vraisemblablement affronter dans les cinq à dix années à venir présente les éléments d'un « profil » nordique spécifique, reflétant l'histoire et les comportements esquissés ci-dessus. Cette dernière section étudie trois différents aspects de ce profil.

Le premier est l'ensemble des questions nées au plus haut niveau politique et philosophique du concept profondément *national* de défense des pays nordiques, de leur sensibilité permanente aux pressions géostratégiques locales et de la

tradition voulant qu'ils affrontent des superpuissances voisines par des tactiques « d'isolement » et d'intégration limitée. La solution ancienne pourrait être définie comme une protection de l'OTAN sans nécessité d'adhésion ou, dans le cas de la Norvège et du Danemark, sans une « OTANisation » de leur territoire. Cette formule est aujourd'hui attaquée, pour ainsi dire, des deux côtés. L'OTAN est généralement beaucoup moins préoccupée par la défense territoriale de l'Europe, comme d'habitude influencée en cela par les États-Unis, tandis que la perception courante par les autres Européens du niveau et de la nature d'une quelconque « menace » résiduelle de la part de la Russie n'indique aucune nécessité particulière de précautions *militaires* dans le Nord. En fait, cela réactive généralement les efforts des leaders européens pour engager et influencer davantage la Russie – en ignorant le cas échéant les responsables nordiques et baltiques – plutôt que pour ériger contre elle des barrières plus solides dans quelque domaine que ce soit¹⁹. Ainsi, comme certains commencent à en prendre conscience, notamment en Finlande²⁰, le très ancien débat sur l'adhésion éventuelle de la Suède et de la Finlande à l'OTAN a déjà perdu une bonne partie de son sens : ce ne serait plus un *casus belli* pour Moscou mais cela n'apporterait pas non plus d'amélioration claire et concrète à la sécurité territoriale de ces deux pays. Ils ont déjà libre accès aux activités de gestion de crise et autres activités mobiles de l'OTAN et n'apprécieraient peut-être pas nécessairement l'*obligation* croissante d'y participer qu'ils éprouveraient en tant qu'alliés à part entière, étant donné leur aversion pour l'extrémisme de la politique interventionniste de l'administration Bush. D'autre part, l'éventualité d'une transformation de la PESD de l'UE en une politique de défense « réelle » qui prendrait de « réels » engagements réciproques de défense territoriale risque bien d'avoir été retardée par la récente crise non encore résolue sur la Constitution, mais n'a pas disparu. Au contraire, les influences du monde réel, y compris le fait même de l'évolution de l'OTAN dans une autre direction²¹, devraient vraisemblablement continuer à inciter les dix-neuf membres de l'Union qui sont déjà des alliés militaires à envisager de combler la

....

(19) Au cours du récent débat norvégien sur la nécessité d'une certaine vigilance à l'égard de la Russie dans le Nord, une école de pensée a ouvertement avancé que la Norvège devrait renforcer ses propres défenses car l'OTAN n'est plus susceptible d'apporter de l'aide.

....

(20) Et en Autriche où les partis de droite traditionnellement pro-OTAN favorisent de plus en plus aujourd'hui la PESD.

....

(21) Pour davantage d'informations sur l'évolution de l'équilibre des rôles entre l'OTAN et l'UE, cf. Bailes [2005].

....

(22) On suppose que le débat serait moins dommageable psychologiquement pour l'Autriche et aurait un caractère différent pour Chypre et Malte qui sont actuellement exclues de la PESD par décision des autres membres de l'UE.

seule petite brèche restant dans le filet des engagements de sécurité de l'UE après l'adoption de la clause de solidarité antiterroriste de mars 2003. La Finlande et la Suède se retrouveraient alors, avec l'Irlande, parmi la très faible minorité d'États de l'UE appelés à faire des choix drastiques en matière de politique nationale²². L'alternative d'un « refus d'adhérer » aux travaux de défense de l'UE a toujours été combattue par les élites depuis 1999, mais les opinions publiques restent, du moins jusqu'à présent, attachées aux manifestations officielles « d'isolement ». S'il est difficile de prédire toutes les conséquences d'un tel moment de vérité, on peut imaginer, sans risque de se tromper, que le processus serait probablement beaucoup plus difficile à vivre pour la Suède que pour la Finlande.

La seconde série spécifique de problèmes tient au fait que les États nordiques doivent déjà se comporter à certains égards comme des partenaires militaires intégrés même si deux d'entre eux n'ont pas modifié leur statut de non-allié et si tous (sauf le Danemark) restent théoriquement impliqués dans une défense territoriale crédible. Les sommes nécessaires pour appeler, entraîner et équiper de vastes armées de conscrits, tout en respectant les engagements pris envers l'OTAN et l'UE d'avoir à tout moment la capacité d'envoyer chacun quelque 2 000 soldats de la paix servir à l'étranger, sont simplement trop élevées pour des nations de taille relativement modeste, à moins qu'elles n'affectent un fort pourcentage de leur budget à la défense, ce qui est politiquement impossible. Les deux pays nordiques ne faisant pas partie de l'Alliance ont jusqu'à présent choisi d'éviter ce dilemme de façons légèrement différentes. La Finlande continue d'appeler chaque année près de 82 % des hommes de la tranche d'âge éligible à faire un service militaire national, mais ne fournit à la majorité d'entre eux, qui ne part pas à l'étranger, qu'un entraînement relativement peu sophistiqué (une formule à vrai dire assez répandue également en Europe centrale). Pour la Suède, la quadrature du cercle est encore plus difficile à résoudre : l'industrie de la défense y est en effet beaucoup plus développée et ses forces territoriales sont traditionnellement beaucoup plus mécanisées. Il lui est difficile d'économiser sur les

équipements car elle estime nécessaire de soutenir la production nationale, notamment le très haut niveau d'expertise technique de certaines entreprises suédoises qui leur a valu des contrats satisfaisants de collaboration avec les États-Unis : un dilemme d'autant plus compliqué par la politique d'exportation d'armes relativement restrictive de la Suède et par la réticence du Parlement à l'assouplir²³. Ces dernières années, le gouvernement suédois a régulièrement réduit les coûts en limitant l'effectif des forces terrestres permanentes du pays et la capacité de mobilisation et en permettant de ce fait de fortes baisses du nombre des officiers. À partir de 2007, la Suède prévoit d'atteindre un effectif des forces régulières de 9 100 personnes contre 16 232 en 1997 (sans tenir compte du personnel civil) ; le pourcentage de la tranche d'âge actuellement appelée est de 19 % (10 700 personnes, dont 435 femmes, contre 55 200) et devrait compter une moyenne de 8 500 conscrits par an pour les années futures (8 000-10 000 par an) où un appelé sur trois participerait vraisemblablement à des déploiements à l'étranger.

Des changements d'une telle ampleur seraient douloureux pour n'importe quel système militaire et les critiques n'ont certes pas manqué en Suède. Les chefs d'état-major ont exprimé à plusieurs reprises leur inquiétude quant à une insuffisance globale de fonds et à l'impact sur le personnel et la politique de formation (sans parler du moral des officiers). Les critiques indépendants ont estimé plus simplement que même si l'idée de passer à une capacité d'intervention encore plus rapide était dans l'ensemble bien accueillie, les méthodes choisies ne permettraient pas à la Suède de tenir ses objectifs de capacités de déploiement (être actuellement en mesure de mener simultanément deux opérations au niveau du bataillon et trois missions de moindre envergure) ni de conserver au pays le minimum de défense crédible nécessaire²⁴. L'engagement de la Suède à commander l'un des nouveaux groupes tactiques d'intervention rapide de l'UE (*Battle groups*), composé en majorité d'un contingent de forces terrestres suédois de 1 100 hommes, soutenu par 200 Finlandais, 150 Norvégiens et 50 Estoniens (soit un total de 1 500 hommes), illustre

....

(23) En 2005, la suggestion du gouvernement d'aligner les contrôles des exportations nationales suédoises sur les dispositions du code de conduite de l'UE relatif aux armes conventionnelles a été accueillie par un tel tollé de la part des députés de gauche qu'elle a en fait été totalement bloquée.

....

(24) Cf. par exemple le chapitre rédigé par L. Wedin in Bailes et al. (eds) [2006].

parfaitement cet ensemble de problèmes. Parallèlement à la question de savoir où la Suède pourrait trouver à un moment donné un tel effectif (supérieur à l'ensemble des déploiements suédois actuels à l'étranger), le degré élevé de *spécialisation* supposé s'appliquer dans le cadre du plan du Groupe tactique (BG) pose un problème de nature plus qualitative. Si des pays comme la Suède doivent commencer à prendre des mesures aussi définitives de spécialisation militaire et de plus grande harmonisation avec d'autres pays européens, qu'arriverait-il dans le cas d'une véritable urgence nationale où ils auraient également besoin des capacités dont ils s'étaient «déspecialisés»? En tant que pays non membres de l'OTAN, la Suède et la Finlande ne bénéficient même pas d'un engagement légal de la part d'autres pays susceptibles de leur venir en aide avec ces mêmes capacités.

La troisième série de défis que les pays nordiques devront relever à court terme concerne la protection de leur territoire et de leurs citoyens («sécurité intérieure») contre le spectre plus large des menaces et des risques actuels. Leurs problèmes ne diffèrent pas fondamentalement ici de ceux de tous les autres pays européens. On pourrait objecter que leur population relativement faible et leurs institutions bureaucratiques leur seraient d'un certain secours, grâce à leur haut niveau d'éducation et de développement technologique et à la vaste gamme de capacités correspondantes de leurs communautés commerciales et scientifiques. Leur relative homogénéité ethnique et leur faible taux moyen de criminalité laissent aussi difficilement imaginer qu'une quelconque catastrophe domestique puisse provoquer une détérioration totale de l'ordre public ou une perte de confiance nationale, bien que leurs importantes communautés d'immigrants et les groupes de populations vivant de l'assistance de l'État qui sont concentrés dans les grandes villes représentent de nouvelles causes de vulnérabilité. Comme on le sait, le gouvernement suédois a cependant été l'un des moins rapides et des moins efficaces d'Europe à traiter les conséquences pour ses citoyens du tsunami de décembre 2004 dans l'océan Indien et un énorme orage qui a détruit des forêts entières dans le Sud

du pays à peu près à la même époque, a également révélé les carences de leur état de préparation. Les enquêtes officielles consécutives²⁵ au tsunami ont conclu à un faible niveau de préparation aux situations d'urgence, à un manque d'entraînement et de formation et à un manque de clarté des communications et des responsabilités tant au sein de chaque ministère et agence qu'au sein du gouvernement. La très grande autonomie traditionnellement accordée aux organismes officiels non ministériels appelés « agences » – comme l'autorité suédoise de gestion de l'urgence, Krisberedskapsmyndigheten, et l'agence de secours, Räddningsverket – pose à la Suède un problème encore plus aigu qu'ailleurs, car elle implique l'impossibilité pour les ministres de leur donner des ordres et pour elles-mêmes de se donner des ordres mutuellement. En pratique cependant, leur personnel réduit et l'absence de budgets d'urgence les obligent à demander l'autorisation du gouvernement pour toute action d'envergure. Dans le cas du tsunami, l'attitude plutôt passive du bureau du Premier ministre – la seule autorité que chacun aurait reconnue – et l'incapacité des principaux politiciens à saisir l'étendue des pertes suédoises semblent avoir aggravé la confusion inhérente à ce type de situation. En ce qui concerne les orages du Sud du pays, la tendance à essayer de contrôler toute situation d'urgence sur le plan le plus local possible a encore compliqué les choses (ce n'est certes pas le cas de la seule Suède, comme l'a montré l'ouragan Katrina), avec pour conséquence des risques de tensions et une répartition du travail loin d'être optimale entre les autorités centrales et régionales²⁶.

Au cours des trois dernières années, la Norvège, la Finlande et la Suède ont mené des enquêtes stratégiques (indépendamment de l'épisode du tsunami qui les a néanmoins encouragées) sur les conditions requises pour élaborer une « stratégie de sécurité globale » couvrant toutes les menaces, nouvelles comme anciennes, contre leurs territoires respectifs. Dans chaque cas, les débats qui ont suivi ont observé le parallèle, mais aussi le contraste, existant avec les dispositions de la guerre froide de « défense totale » ou « défense des citoyens », alors que l'armée de chacun de ces pays était renforcée par la contribution de la société civile

....

(25) Le rapport d'une commission des désastres indépendante nommée par le gouvernement suédois a été publié le 1^{er} décembre 2005 (<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/54279>).

....

(26) L'attitude consistant à « se mêler de ses propres affaires » est aussi très forte au niveau national, comme le démontre le fait qu'aucun État membre nordique n'a jamais fait appel à la structure d'intervention rapide de l'UE pour une mission de protection civile alors que les États du centre et du Sud l'ont utilisée à sept reprises pendant ses trois premières années (après 2001).

....

(27) Il est cependant possible également que d'anciens concepts de défense civile aient été trop précipitamment mis de côté par certaines forces politiques qui leur reprochaient d'accorder un trop grand rôle à l'armée. On peut en conclure, avec circonspection, que la Suède et la Norvège sont peut-être trop brutalement passées de l'ancien système « d'état de préparation » à la nécessité d'en construire un nouveau; c'est moins le cas du Danemark et de la Finlande.

et du secteur public et que chacun savait dans quel abri se réfugier. Les scénarios de menaces et de réactions actuels présentent une extrême différence tout du moins parce que presque toutes les urgences envisagées aujourd'hui devraient être traitées en « temps de paix », sans mobilisation générale ou sans passage à un contexte légal de guerre qui permettrait, par exemple, de réquisitionner les biens privés²⁷. Dans quelle mesure ces calamités non existentielles justifient-elles de supprimer la division normale des pouvoirs dans l'administration et d'abroger les droits indépendants des différentes autorités, y compris locales? Dans quelle mesure pourrait-on compter sur les citoyens nordiques tellement attachés aux libertés individuelles pour qu'ils obéissent et coopèrent à certaines des plus rigoureuses mesures qui pourraient leur être imposées, telles la quarantaine, l'interdiction de déplacement, le couvre-feu? Quel pourcentage de la population a encore les capacités personnelles de survie que possédaient notamment les populations agricoles nordiques dans le passé et de quel degré de solidarité et d'aide les citoyens feraient-ils preuve les uns envers les autres après avoir vécu, pendant des décennies, sous la dépendance, nettement individualiste, de la protection de l'État? Dans quelle mesure est-il justifié et possible de déployer des forces militaires nationales et d'utiliser leurs capacités pour des tâches d'urgence interne? De quelle nature est la responsabilité du gouvernement lorsque ses citoyens sont touchés par des catastrophes majeures à l'étranger et quel doit être le rôle éventuel de l'armée dans de tels cas? Les populations des pays nordiques de l'UE soutiendraient-elles l'idée que leurs équipes d'urgence aillent aider, par exemple, les Britanniques contre les conséquences d'une attaque de l'IRA ou un autre pays de l'UE aux prises avec de graves violences liées à l'immigration, comme l'exige la clause de solidarité antiterroriste de l'UE? Les Finlandais ou les Suédois accepteraient-ils que les carabiniers italiens viennent les aider sur leur propre sol dans le cas d'une quelconque urgence interne?

Ce sont là quelques-unes des plus difficiles questions posées aux pays nordiques par les études relatives à la sécurité nationale, et il n'est peut-être pas faux de dire qu'aucune d'entre elles n'a été complètement résolue par

les décisions politiques prises jusqu'à présent. En Finlande et en Suède, des processus décisionnels parallèles ont obtenu, début 2006, dans les cercles gouvernementaux et parlementaires, un début de consensus sur le renforcement de la coordination centrale, tout en conservant une certaine souplesse pour que le « commandement » des opérations soit attribué aux différentes organisations en fonction de la nature de l'urgence. Le 16 mars 2006, le gouvernement suédois a soumis au Parlement un nouveau projet de loi intitulé « La coopération en période de crises – pour une société plus sécurisée » (Prop. 2005/06:133²⁸), qui prévoit la fusion de la Krisberedskapsmyndigheten et de la Räddningsverket et demande également le renforcement des capacités de réaction au niveau local. Une décision administrative avait déjà créé une nouvelle petite unité de coordination sous l'autorité du Premier ministre. Suite à un précédent rapport spécial (SOU 2005:70) sur le rôle de l'armée, le gouvernement suédois a également présenté le 23 février 2006 un projet de loi sur « le soutien apporté par l'armée à la police dans la lutte contre le terrorisme » (Prop. 2005/06:111²⁹). S'il est voté, la police pourra plus facilement demander l'aide de l'armée pour lutter contre le terrorisme tout en conservant un contrôle civil ferme. Sans tenir compte du sort de ces projets au Parlement, les commentateurs locaux ont cependant déjà fait observer qu'aucun changement mécanique de ce type ne peut garantir que les responsables du gouvernement sauront donner les ordres adéquats dans un cas d'urgence réelle, ni que tous les acteurs concernés auront la détermination et la solidarité voulues pour les exécuter correctement. C'est là un domaine que, malgré tous leurs talents et leurs valeurs louables, les classes dirigeantes nordiques, leurs peuples et même leurs forces armées n'ont encore jamais réellement expérimenté ou testé.

.....

(28) <http://www.regeringen.se/sb/d/6513/a/60468>

.....

(29) <http://www.regeringen.se/sb/d/5920/a/59022>

Conclusion

Si cette brève étude a mis en lumière un certain nombre de préoccupations et de problèmes relatifs aux dispositions actuelles en matière de défense et de sécurité dans les

régions du Nord de l'Europe, c'est en partie parce que les principaux théoriciens de la défense de la région traversent eux-mêmes aujourd'hui une période d'autoquestionnement et de remise en cause des anciens dogmes. Ces nations ont toujours, à tout le moins, pris la défense au sérieux et débattu de la plupart des questions de défense tout aussi sérieusement plutôt que sur un mode rhétorique partisan (les comportements personnels lorsqu'il s'agit de ces questions ignorent en effet souvent les clivages politiques). Les thèmes exacts de débat varient naturellement d'un pays à l'autre : le rôle des États-Unis est plus appuyé en Islande et au Danemark, la dissension entre les « défenseurs du territoire » et les « intervenants internationaux » est particulièrement nette et parfois quelque peu virulente en Norvège, le débat sur l'adhésion à l'OTAN est plus ouvert en Finlande qu'en Suède, mais l'autocritique sur l'épisode du tsunami est beaucoup plus angoissée à Stockholm qu'à Helsinki. Ces débats semblent cependant parfois ignorer dans quelle mesure les mêmes questions préoccupent les autres Européens (des leçons pourraient alors en être tirées et de nouvelles solutions conjointes explorées) ou dans quelle mesure les préoccupations des pays nordiques restent encore très différentes de celles de la majorité des autres pays (les Nordiques pourraient alors se demander plus clairement pourquoi il en est ainsi et s'il est nécessaire qu'il en soit ainsi). De ce point de vue, comme dans l'intérêt d'une plus grande compréhension intra-UE et intra-européenne, un intérêt et un engagement plus grands de la part des autres Européens envers la situation difficile des pays nordiques seraient véritablement bien accueillis.

■ **Alyson J. K. BAILES**

directrice du SIPRI

BIBLIOGRAPHIE

BAILES (A.J.K.), 2005, « Dans quelle mesure notre défense est-elle collective ? » in *Sicherheit und Frieden*, journal de l'Institut für Friedensforschung und Sicherheit, Hamburg (23 Jg.), février, p. 90-95.

BAILES (A.J.K.), HEROLF (G.), SUNDELIUS (B.) (eds.), 2006, *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford University Press.

À partir d'un éclairage sur la féminisation du métier de surveillant de prison, cet article interroge l'articulation entre sécurité et réinsertion dans la pratique et le discours des personnels pénitentiaires. D'une part, les surveillant(e)s développent très vite un discours commun de dévalorisation de la réinsertion, quelles que soient leurs positions personnelles initiales. D'autre part, une division du « travail social » se met en place entre surveillantes et surveillants, qui scinde la double mission et lui enlève tout sens.

Sécurité et réinsertion à l'épreuve du genre

La double mission des surveillant(e)s de prison aujourd'hui

par Guillaume MALOCHET

Les pouvoirs publics assignent une double mission au service public pénitentiaire et à ses agents, au premier rang desquels les personnels de surveillance¹. Aux exigences classiques en termes de garde et de sécurité s'ajoute, depuis une vingtaine d'années, la contribution à la réinsertion des personnes détenues². Cette double mission combine des impératifs longtemps opposés. Si l'enfermement carcéral a pu être justifié, à l'origine, par la perspective de l'amendement moral du détenu, ce mythe fondateur n'a guère résisté à la

.... (1) Cf. loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

(2) La réinsertion peut se définir comme l'acceptation de sa peine par l'individu condamné et la volonté de respecter les lois et règlements en vigueur dans la société [Mbanzoulou, 2000]. Elle se manifeste d'une double manière : d'un côté, la conformation aux règles de la détention et la participation aux activités sociales qui y sont proposées ; de l'autre, la préparation à la sortie par la mise en place d'un projet réaliste et volontaire (hébergement, contrat de travail, etc.). C'est sur le premier aspect que les surveillants sont d'abord supposés intervenir.

pratique. Le discours humaniste n'a pu faire oublier en effet que « *la prison est avant tout un dispositif de sûreté et la peine [...] la légitimation sociale nécessaire, dans les sociétés démocratiques, à l'existence d'un tel dispositif* » [Faugeron, Le Boulaire, 1992, p. 7]. Ainsi M. Foucault [1975] a-t-il montré comment la naissance du dispositif carcéral avait partie liée avec l'avènement d'une société où le contrôle et la discipline s'appliquent aux corps comme aux esprits. Quand bien même, au XIX^e siècle, le sort des personnes détenues a retenu l'attention des philanthropes et autres réformateurs sociaux [Duprat, 1980 ; Petit, 1990 ; Kaluszynski, 1997], le souci d'ordre public est toujours demeuré premier.

L'innovation tient aujourd'hui dans la conciliation de la sécurité et de la réinsertion dans une même posture professionnelle. Selon les termes du décret de 1993, le personnel de surveillance « *participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. À ce titre, il assure la garde des personnes incarcérées, est associé au traitement de la peine et à son individualisation et participe aux actions de réinsertion* »³. Les deux versants de cette mission ne sont certes pas mis sur le même plan. Priorité reste donnée à la garde. L'apport des surveillants à la réinsertion est conçu uniquement sous le sceau de la participation, ce qui est une manière de souligner les moindres exigences formulées à leur égard. Mais, si l'on passe des attentes institutionnelles à l'activité de travail, une interrogation se fait jour : comment la double mission est-elle mise en œuvre au quotidien par les surveillants ? Cet article proposera d'y répondre à partir d'un éclairage spécifique sur la féminisation du métier de surveillant⁴. Au moyen d'une enquête qualitative, nous déterminerons dans quelle mesure l'affectation de surveillantes dans les prisons pour hommes recompose l'articulation entre garde et réinsertion. Nous serons ainsi amenés à mettre à l'épreuve les conceptions habituelles sur leur rôle pacificateur dans les détentions masculines et à relativiser la normalisation que cette mixité est censée apporter [Rostaing, 1998]. Le premier point exposera les représentations que surveillantes et surveillants se font de leur double mission. Le second rendra compte de la division du « travail social » qui s'opère en détention entre hommes et femmes. Le dernier, qui

.....

(3) Cf. décret n° 93-1113 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel de surveillance de l'Administration pénitentiaire, article 1^{er}.

.....

(4) La majeure partie des surveillantes nouvellement recrutées est, depuis 2000, affectée dans des prisons pour hommes, maisons d'arrêt, maisons centrales et centres de détention [Malochet, 2005]. Cette féminisation pallie des déficits d'effectifs récurrents. Elle est également la conséquence de la moindre réussite des candidats masculins aux épreuves de recrutement.

insistera sur la dévalorisation et l'instrumentalisation dont elle fait l'objet de la part des surveillant(e)s, montrera l'étroitesse des voies possibles pour une véritable réinsertion en prison.

Nous nous appuyons sur une recherche menée dans le cadre d'une thèse de sociologie sur la socialisation professionnelle des surveillant(e)s de prison. L'essentiel du matériau a été recueilli de manière qualitative. Des entretiens ont ainsi été réalisés avec plus d'une cinquantaine de surveillants, hommes et femmes, en poste ou en formation à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), avec une quinzaine de gradés et des membres du personnel de direction. Les détenus rencontrés dans les quatre établissements étudiés (deux maisons centrales et deux maisons d'arrêt) l'ont été de manière informelle. Entrant en détention pour réaliser une recherche sur les personnels de surveillance, il nous a en effet été impossible de leur faire entendre que nous souhaitions également interviewer des détenus. C'est là un indice de la difficulté pour le chercheur d'échapper aux antagonismes qui parcourent les détentions. Aux entretiens se sont ajoutées deux périodes d'observation : la première, aux côtés d'élèves surveillants en stage de formation, s'est déroulée dans une maison d'arrêt de la région parisienne pendant deux mois ; la seconde, de même durée, a consisté à suivre des élèves lors des cycles de formation dispensés à l'ENAP.

Les surveillant(e)s de prison face à leur double mission

....

(5) D'autres pays se sont engagés dans la voie d'une féminisation du personnel de surveillance des prisons pour hommes. En l'absence d'une synthèse internationale, on trouvera néanmoins d'intéressants éléments de comparaison avec le cas nord-américain dans Zimmer [1986] et Britton [2003].

La féminisation du personnel de surveillance cumule, en France, trois caractéristiques majeures⁵. Si on la rapporte à ce qui s'est passé dans d'autres métiers de sécurité publique, la Police nationale par exemple [Pruvost, 2005], cette féminisation apparaît d'abord relativement récente. Présentée en janvier 1998 aux organisations syndicales lors d'un comité technique paritaire [DAP, 2000, p. 166], la décision d'affecter des surveillantes dans les prisons pour hommes est entrée en vigueur deux ans plus tard. L'observateur dispose donc d'un maigre recul, d'autant que les établissements pénitentiaires ne se sont pas tous ouverts au même rythme à l'arrivée des personnels féminins. C'est là un autre élément qui mérite d'être souligné, tant il influe sur le type de résistances auxquelles les surveillantes sont confrontées. Alors que les grands établissements, notamment les maisons d'arrêt de la région parisienne, ont accueilli

dès l'an 2000 la plupart des nouvelles recrues féminines⁶, il demeure encore aujourd'hui des prisons où les surveillantes représentent une infime part des effectifs et sont cantonnées à des tâches périphériques. Le taux de féminisation du personnel de surveillance⁷ ne doit pas faire oublier ces disparités locales. Enfin, ce processus est marqué par son inachèvement. Cela découle, d'une part, de la diversité des situations selon les établissements et, d'autre part, de l'absence de politique institutionnelle claire en la matière. En effet, l'Administration pénitentiaire (AP) s'est toujours réservé la possibilité de revenir sur l'ampleur et l'opportunité de la féminisation. Loin d'avoir disparu, les quotas de sexe continuent ainsi à imprégner les procédures de recrutement, de manière soit formelle (parce qu'ils subsistent dans les arrêtés d'ouverture des concours), soit informelle (parce que les jurys doivent composer avec les directives de l'Administration centrale au moyen de subtiles péréquations). Dans la synthèse annuelle de janvier 2005 sur les recrutements de surveillant(e)s effectués par la Direction régionale des services pénitentiaires de Marseille, il est noté par exemple que *« si un seul candidat homme ayant obtenu une note supérieure ou égale à 10 n'est pas sur la liste définitive, 11 femmes répondant aux mêmes critères ne le sont pas »*.

Par-delà la variabilité de ses formes et son inachèvement, la féminisation constitue un point d'observation pertinent des recompositions de l'institution carcérale. En modifiant l'équilibre des sexes dans ce qui a pu être assimilé à une *« maison des hommes »* [Welzer-Lang *et al.*, 1996], ce processus interroge en parallèle l'activité de travail des surveillants. C'est ce que montre l'examen des représentations que les professionnels récemment recrutés, hommes et femmes, ont de leur double mission.

Des représentations initiales sexuées

Les motivations pour entrer à l'AP apparaissent liées d'abord à la recherche d'une stabilité professionnelle [Malochet, 2004]. Le statut de fonctionnaire et les avantages qui lui sont liés attirent davantage que les missions assignées

.....

(6) C'est là que se situaient en effet les besoins d'effectifs les plus criants.

.....

(7) Il est d'environ 16,5% selon les informations que nous avons pu obtenir auprès de la Direction de l'Administration pénitentiaire en septembre 2005. Ce taux apparaît certes loin de la parité stricte. Mais cette dernière n'a jamais été revendiquée par l'Administration pénitentiaire : la féminisation répond à des impératifs de gestion rappelés plus haut, non à une politique délibérée d'égalité professionnelle. En outre, pour mesurer l'ampleur de cette féminisation, il faut avoir présent à l'esprit le fait que la proportion de femmes dans le personnel de surveillance était, jusqu'à il y a peu, calquée sur celle des femmes parmi la population pénale, soit 4%.

....

(8) Parmi les 2000 élèves surveillants formés en 2003-2004 (de la 157^e à la 160^e promotion), près du quart ont déclaré avoir un ou plusieurs parents travaillant à l'AP. Plus de la moitié ont indiqué connaître des personnels pénitentiaires et les fréquenter dans leur entourage proche, voisinage, réseaux amicaux, etc. [ENAP, 2006]. C'est ce qui permet de penser qu'on ne rentre pas dans cette administration totalement par hasard.

à ce métier. Les candidats au concours de surveillant ont connu, pour la très grande majorité, des parcours chaotiques sur le marché du travail : chômage de plus ou moins longue durée, succession de contrats précaires, ruptures conjugales nécessitant une reprise ou un changement d'activité, etc. Malgré un phénomène d'interconnaissance notable⁸, il est assez rare que les candidats aient des représentations bien arrêtées du contenu et des conditions d'exercice de leur métier.

Toutefois, quand on les interroge sur l'image qu'ils se font du rôle du surveillant, les élèves se répartissent entre deux pôles qui illustrent bien l'ambiguïté de la double mission. Les uns, très souvent des hommes, pour la plupart peu qualifiés, dans une situation familiale stable (mariés ou en couple avec des enfants), avec des expériences professionnelles antérieures longues, se placent du côté du respect de la loi et de l'application stricte de la réglementation. Ils se disent attachés à la sécurité, qu'ils conçoivent comme une série de dispositions pratiques peu discutables. Pour eux, la prison fonctionne comme un système social dichotomique, où les fonctionnaires chargés de l'exécution de la peine disposent d'un pouvoir de contrainte légitime sur les détenus. On retrouve là, *mutatis mutandis*, un résultat déjà mis en lumière ailleurs : la tendance des jeunes surveillants à placer le curseur plutôt sur l'aspect disciplinaire, au contraire des surveillants plus expérimentés, qui font de la négociation sur les règles le principe même du maintien de l'ordre [Chauvenet *et al.*, 1994]. L'originalité réside ici dans le fait que ce type de positionnement n'épuise pas la variété repérable parmi les élèves surveillants. Certains se représentent leur rôle, en effet, de façon nettement moins coercitive. S'ils sont bien conscients des prérogatives des surveillants, ils estiment que le maintien de l'ordre ne peut s'affranchir de l'investissement personnel dans l'interaction avec les détenus. La dimension relationnelle apparaît ici au cœur des discours, qu'elle soit d'ailleurs envisagée positivement ou non. Pour la plupart de ces élèves, en grande majorité des femmes, sorties récemment du système scolaire et plus diplômées que la moyenne de leurs collègues (niveau post-bac), le métier de surveillant fait souvent

figure de second choix. C'est en effet le concours de CIP (conseiller d'insertion et de probation) qui, dans de nombreux cas, avait d'abord été visé. Ces élèves expriment des convictions éducatives fortes, souvent relayées par des expériences bénévoles dans le secteur social. Pour les quelques hommes qui se trouvent dans ce cas, en revanche, le rôle des éducateurs (les CIP) paraît d'autant plus attrayant que le métier de surveillant est vécu sous le signe de la chute sociale. Le souci de participer à la réinsertion des détenus semble motivé davantage, pour ces hommes, par l'image sociale positive des éducateurs que par une volonté personnelle affirmée. Il n'en demeure pas moins que les représentations initiales des élèves surveillant(e)s sur la double mission varient en fonction de critères parmi lesquels le sexe figure en bonne place ⁹.

....

(9) Nos résultats divergent en cela d'une étude américaine menée sur des surveillants de prison en formation dans l'État du Texas [Paboojian, Teske, 1997]. Les auteurs expliquent que les représentations de ces professionnels sur la réinsertion dépendent plus, dans les questionnaires recueillis, de variables comme l'âge et l'appartenance ethnique, que du sexe des enquêtés. Incrédulés à l'égard d'un tel résultat, ils insistent néanmoins sur la nécessité d'études complémentaires, croisant les méthodes qualitatives et quantitatives.

La détention, une expérience homogénéisante

188

Ces différences sexuées s'estompent très rapidement, au fil du temps passé dans la carrière et, plus encore, des expériences de travail acquises en détention. Ce constat rejoint celui qu'avaient dressé G. Benguigui et F. Orlic [1997] à partir de leur enquête quantitative sur la socialisation professionnelle des surveillants de prison. L'exploitation de questionnaires répétés à différents moments de la formation initiale et jusqu'à l'année suivant la prise de poste avait permis, à l'époque, de faire ressortir une tendance à l'homogénéisation des représentations des surveillants. Très peu de temps après leur entrée dans la Pénitencier, les surveillants s'accordaient pour valoriser davantage le travail en équipe et la solidarité entre pairs, plutôt que l'intérêt intrinsèque de l'activité et l'investissement dans la relation avec les détenus. Alors même qu'à l'origine, une certaine diversité était repérable dans leurs manières d'appréhender le métier, la majorité des surveillants se ralliait progressivement à des thématiques et des interprétations communes (sur le rapport à la loi, à la règle, à la population pénale, etc.). Ce phénomène accréditait

♦♦♦♦

(10) On peut considérer, à la suite de D. Monjardet [1994] et A. Van Zanten [2003] notamment, qu'une culture professionnelle comporte deux aspects majeurs, l'un technique (les façons d'exercer et d'envisager l'activité), l'autre axiologique (les valeurs ou les débats sur lesquels se dégage un consensus parmi les membres du groupe professionnel étudié).

l'idée d'une culture professionnelle spécifique¹⁰, à laquelle les nouveaux entrants s'intégraient, non sans résistances individuelles, mais avec la force d'une irrésistible attraction.

C'est un même processus que nous avons pu retracer à l'aide de méthodes plus qualitatives. Avant même la fin de leur formation initiale à l'ENAP, les surveillant(e)s interrogé(e)s indiquent par exemple qu'ils/elles n'envisagent plus de passer le concours de CIP, mais plutôt de faire carrière dans le corps des personnels de surveillance. Leurs discours se recentrent sur la gestion de la détention et le cadre sécuritaire et réglementaire de leur activité. Dès la fin de leur formation initiale, l'objectif de réinsertion se trouve ainsi réduit à la portion congrue. En parallèle, les détenus sont considérés comme un autre radical, dont le commerce exige d'allier distance et méfiance. S'intéressant au personnel des institutions totales, E. Goffman [1968, p. 135] notait à ce propos : *« Compte tenu des reclus dont il a la charge et de la manière dont il doit se conduire à leur égard, le personnel tend à élaborer une sorte de théorie de la nature humaine. Implicitement contenue dans l'optique de l'institution, cette théorie rationalise l'activité, offre un moyen subtil de maintenir une certaine distance vis-à-vis des reclus, donne de ces derniers une image stéréotypée et justifie le traitement qui leur est dispensé. »* Les discours des surveillant(e)s sont largement empreints de rationalisations de cet ordre. Un élève surveillant évoque ainsi le détenu, de manière indifférenciée, en lui attribuant une identité déviante qui le coupe de ceux qui n'ont commis ni crime ni délit : *« Je pense que ce serait intéressant de faire une étude sur les valeurs morales du détenu. On s'apercevrait qu'il y a vraiment un fossé entre les gens du commun et le détenu. »* Un autre disqualifie les actions de réinsertion en soutenant que, parmi les détenus, *« il y en a 5 % à réinsérer. Il n'y a rien à en tirer. Bon, j'ai fait que des maisons d'arrêt, c'est de la petite délinquance, il y a rien à en tirer, honnêtement. [...] C'est en eux, vous voyez ? Ils fonctionnent pas comme nous, ils sont complètement en décalage. »* Une surveillante explique, quant à elle : *« Ils n'ont jamais été insérés. Comment voulez-vous les réinsérer ? C'est impossible quoi, si on regarde les textes comme c'est fait, on peut pas faire cette mission, c'est*

impossible. Il y en a qui ont perpète. Vous les insérez dans la société comment ? Ils sont tous... Ils haïssent la société. »

Le clivage sexué repéré plus haut disparaît au profit d'une indifférenciation qui manifeste à la fois une mise à distance des détenus et un repli solidaire sur le collectif des surveillants. En se représentant les détenus sous les traits du danger, de l'anormalité et du vice, les élèves surveillant(e)s abondent dans le sens de leurs collègues plus expérimentés. À cet égard, les stages réalisés dans le cadre de la formation initiale constituent un moment essentiel dans la mise à l'épreuve des représentations initiales. En dépit des résistances qu'elle peut susciter, cette « *école de la détention* » [Malochet, 2004] place les élèves face au modèle professionnel dominant et à sa traduction pratique dans les attitudes des surveillants en poste. Elle a pour résultat l'homogénéisation des discours et la normalisation des pratiques. Elle intervient donc comme une véritable instance de socialisation professionnelle.

La transformation rapide du discours des surveillantes ne peut être comprise qu'à condition d'envisager, pour ces femmes investissant un univers profondément masculin, la difficulté à soutenir des positions individuelles originales. Derrière l'homogénéité des propos disqualifiant la double mission, nous faisons l'hypothèse que les surveillantes sont prises dans un double discours. Là où le versant public promeut la solidarité entre surveillant(e)s par le dénigrement des détenus, le versant privé renvoie, pour ces femmes, à l'impossibilité d'assumer un positionnement cohérent avec leurs options personnelles et leur mission professionnelle de réinsertion. L'existence de ce double discours se trouve confirmée par l'analyse des pratiques effectives des surveillantes à l'égard des détenus.

La division du « travail social » en détention

Dans quelle mesure la féminisation du personnel de surveillance modifie-t-elle l'équilibre des tâches réalisées par les hommes et les femmes ? Cette interrogation rejoint

des pistes d'analyse largement investies par la sociologie des rapports sociaux de sexe. Les univers professionnels où la mixité émerge y sont étudiés à travers la division sexuelle du travail qui s'y installe. L'égalité d'accès à une profession apparaît ainsi contrebalancée par la mise au jour de nouvelles formes de ségrégations ou de différenciations sexuées [Fortino, 2002]. Tout comme le sens de la mixité dépasse la simple coprésence des sexes, on ne peut la réduire à un illusoire décompte arithmétique. Elle doit se comprendre plutôt comme une situation où l'égalité de fait s'ajoute à l'égalité de droit, où l'inexistence de barrières discriminatoires à l'entrée s'accompagne de dispositifs d'équité dans les carrières et les rémunérations. De ce point de vue, la division sexuelle du travail permet d'examiner la vigueur de deux principes organisateurs : « *le principe de séparation (il y a des travaux d'hommes et des travaux de femmes) et le principe hiérarchique (un travail d'homme "vaut" plus qu'un travail de femme)* » [Kergoat, 2000, p. 36]. Nous montrerons ici comment s'instaure une division du « travail social » en prison qui tend à ériger une frontière sexuée au sein même de la double mission des surveillant(e)s. Cela nous conduira, en parallèle, à ouvrir l'investigation à l'ensemble des « professionnels tiers » [Milly, 2001], ceux dont la prison constitue, non la justification essentielle de l'activité, mais le milieu d'exercice choisi. Nous mettrons ainsi en lumière que les activités de réinsertion sont non seulement dévolues aux femmes, mais en outre dévalorisées par les hommes surveillants. La double mission de garde et de réinsertion se heurte donc à des modes d'action qui opposent virilité, force et sécurité, d'une part, féminité, douceur, danger et réinsertion, d'autre part.

Les surveillant(e)s face aux autres professionnels en prison

Aussi timide et restreinte que son ouverture puisse paraître, la prison n'est plus aujourd'hui un espace autarcique, une institution totale reposant sur la seule confrontation des détenus et des surveillants. La réforme de 1975 constitue à cet égard un tournant décisif. Faisant suite aux violentes

mutineries qui, à partir de 1971 (Toul, Nancy, etc.) et jusqu'en 1974 (Clairvaux, Nîmes, etc.), ont embrasé les prisons françaises, elle propose d'aménager les conditions de détention et de modifier le sens de la peine [Froment, 1998]. Parmi les principales mesures adoptées, on retiendra l'introduction des revues, de la radio et de la télévision, la possibilité de recevoir et d'envoyer du courrier sans limitation, la mise en place d'un système de « cantine » et la possibilité de bénéficier de permissions de sortie dès le tiers de la peine effectuée. Cette ouverture sur l'extérieur constitue indéniablement une forme de normalisation de la vie carcérale. À ces différents éléments d'ouverture s'est ajoutée, au milieu des années 1990, une politique de « décroïsonnement » qui a étendu le bénéfice de la protection sociale à l'ensemble des détenus et transféré au service public hospitalier la prise en charge somatique de la population pénale¹¹. Une des conséquences a été l'arrivée de professionnels qui n'étaient jamais intervenus auparavant en milieu carcéral, ou de manière marginale : médecins et infirmières, notamment. Si l'on ne saurait en faire une véritable « révolution », si le droit aux soins apparaît encore régulièrement bafoué [Milly, 2003], le décroïsonnement n'en a pas moins constitué une étape importante sur le chemin de la normalisation de l'univers carcéral. Les surveillants ne bénéficient plus du « monopole de la détention » [Blondieau, 1990, p.36]. Au-delà du personnel médical, une myriade de professionnels (enseignants, travailleurs sociaux, intervenants extérieurs, etc.) a investi ce lieu sur lequel le personnel de surveillance avait pris l'habitude de régner en maître. Les propos de l'ancien directeur de la maison d'arrêt de Fresnes aident à comprendre les transformations qu'un tel décroïsonnement a occasionnées pour le personnel de surveillance : *« Il a l'impression, à juste titre, que tout le côté gratifiant de la mission pénitentiaire a été confié aux intervenants extérieurs qui viennent animer des activités dans l'établissement. Ce sentiment a été accentué par la création d'une mission de réinsertion dévolue aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), qui sont des entités autonomes dotées d'une direction propre. L'articulation entre la mission*

....

(11) Cf. loi n°94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale.

des SPIP et celle du personnel de surveillance a-t-elle été vraiment réfléchie ?» [Saint-Jean, 2002, p. 64].

C'est sur le terrain de la réinsertion que cristallisent les dissensions entre les surveillants et les professionnels tiers. Ces derniers privilégient une posture professionnelle faite d'empathie à l'égard des détenus, à l'opposé de la position adoptée par les surveillants. Les lieux d'exercice professionnel renforcent ce partage : d'un côté, la détention, chargée du poids des règles, des contraintes et de l'autorité ; de l'autre, le service médical et les diverses salles d'activités qui s'apparentent aux « coulisses » de l'institution totale décrites par E. Goffman, c'est-à-dire à ces interstices où la liberté peut encore s'insinuer. « Répression/humanité, brutalité/douceur, sécurité/soins, détenus/patients, bruit/silence, ombre/lumière, uniforme bleu foncé/blouse blanche, saleté/propreté » [Bessin, Lechien, 2002, p. 74] : ces couples expriment clairement la manière dont des logiques professionnelles concurrentes cohabitent en prison. Les surveillants, qui scindent le monde en pro-détenus et pro-surveillants, considèrent que les professionnels tiers ont choisi un camp différent du leur. Les hommes en particulier ne peuvent envisager que l'activité des professionnels tiers repose essentiellement sur le contact prolongé et recherché avec les détenus. Ils ne voient pas là une posture professionnelle spécifique, mais une prise de position assumée contre l'institution carcérale et ses personnels. Au contraire de leurs collègues féminines, ils considèrent que leur métier vise avant tout à maintenir l'ordre et la sécurité au sein des établissements pénitentiaires. L'activité des professionnels tiers leur apparaît comme une perturbation dangereuse, voire illégitime. Là où le professionnalisme des médecins, des enseignants ou des CIP sert l'objectif de réinsertion, les surveillants restent obnubilés par la reconnaissance ainsi accordée aux détenus. L'imaginaire dichotomique des surveillants nourrit cette incompréhension qui, à force d'être entretenue, devient parfois réciproque. La polémique initiée par la publication du livre de V. Vasseur [2000] en est une illustration exemplaire¹². Il en découle, dans les discours et les pratiques des pénitentiaires, une véritable dévalorisation de leur mission

.....
(12) En publiant le journal de ses années passées à la maison d'arrêt de la Santé en tant que médecin-chef, V. Vasseur a suscité un large débat sur les conditions de détention et la politique pénitentiaire française. Ce témoignage a largement pesé dans la décision des parlementaires des deux assemblées de diligenter des commissions d'enquête sur l'état des prisons françaises. Leurs conclusions devaient servir de point d'appui à une grande « loi pénitentiaire », qui sera finalement mise sous le boisseau.

de réinsertion. Celle-ci est, dans le même temps, niée et déléguée aux professionnels tiers. Bien loin d'envisager une éventuelle complémentarité entre leurs approches [Mbanzoulou, 2000], surveillants et professionnels tiers s'accommodent d'une division du « travail social » qui rend largement caduque la double mission des personnels pénitentiaires.

La division sexuelle des tâches

À cette composante professionnelle de la division du travail social s'en ajoute une autre, qu'on pourrait qualifier de sexuelle. D'une part, l'équilibre exposé entre surveillants et professionnels tiers ne peut faire l'économie d'une réflexion en termes sexués. Aussi bien, en détention, les activités d'enseignement que l'offre de soins ou le travail social sont en effet majoritairement investis par les femmes. L'assimilation par les surveillants de la réinsertion à la seule dimension relationnelle et bienveillante procède, au-delà des oppositions professionnelles instituées, d'une division sexuelle du travail. Ainsi, *« les infirmières sont investies de fait du monopole de l'humanité et du réconfort. [...] Si les surveillants exercent un métier largement relationnel, en contact prolongé et quotidien avec les détenus, ils ne peuvent pleinement le valoriser comme tel et revendiquer la part d'humanité contrainte de leurs activités ordinaires, mobilisées pour négocier l'ordre, sauver la face des prisonniers et prévenir la violence. »* [Bessin, Lechien, 2002, p. 73]. Dès la période de formation initiale, de semblables partages se mettent en place entre élèves surveillants et élèves CIP. Ils se nourrissent certes de logiques professionnelles traditionnellement divergentes. Mais on ne doit pas négliger le fait que le portrait sociodémographique des nouveaux CIP diffère beaucoup de celui des élèves surveillants. Au risque de grossir le trait, on soulignera que les très jeunes femmes « côtoient » des hommes dont la moyenne d'âge est supérieure de dix ans (35 ans) et le niveau de diplômes bien inférieur (licence ou maîtrise pour les CIP, baccalauréat pour les surveillants). À côté de la dimension professionnelle

analysée dans le point précédent, il faut donc envisager le poids de la variable sexuelle pour comprendre la délégation des activités de réinsertion à des professionnels tiers.

La féminisation du personnel de surveillance vient bouleverser ce partage : la division du travail social passe désormais à l'intérieur de ce corps, selon un principe de différenciation sexuée. Les surveillants délèguent en effet l'ensemble des activités « sociales » à leurs collègues féminines, qui cumulent le double désavantage d'être femmes et jeunes. Cela ne signifie pas qu'ils reconnaissent l'utilité ou la nécessité de telles tâches. Bien au contraire, à la dévalorisation exprimée à l'égard de l'écoute bienveillante des détenus, les surveillants ajoutent ici le souci du danger que font courir des femmes censées d'abord garantir l'ordre et promouvoir la sécurité. Les surveillants leur barrent donc symboliquement l'accès au collectif de travail (masculin) : l'arrivée des femmes étant supposée porter des dangers rédhibitoires pour l'équilibre carcéral (par exemple, celui de négliger les procédures de sécurité ou de succomber aux charmes des détenus), celles-ci ne sont jamais considérées comme des professionnelles à part entière. Seul le registre de l'exception est ici concevable. De rares surveillantes trouvent grâce aux yeux de leurs collègues masculins mais ce sont des femmes dont on loue avant tout les qualités et les comportements « masculins » (force physique, résistance psychologique, adaptation aisée aux modes de socialisation virile, etc.). Tout cela empêche que la double mission ait un sens et un contenu véritables. La division du travail social qui s'opère au sein même du personnel de surveillance scinde la double mission et échoue à concilier ses exigences dans une posture professionnelle reconnue par l'ensemble des surveillant(e)s. C'est bien ce que relève cette surveillante en poste dans une maison centrale : *« Je ne pense pas que je sois très bien perçue par mes collègues masculins. Pour mes collègues masculins, je suis une sociale, je fais trop de social. Mais je fais pas de social du tout, je fais mon boulot, ni plus ni moins. Je fais mon boulot. Le social... C'est vrai que le gars qui va venir me raconter son histoire avec sa femme et sa fille, ben s'il a envie de me la raconter, je le laisse me*

la raconter. Alors, il y en a beaucoup qui me disent, tu devrais faire CIP, pas surveillante. Mais tant pis, je fais mon boulot, à la limite c'est mon boulot.» En prison, la réinsertion ne semble pouvoir se déployer que de manière marginale, dans des voies étroites.

Les voies étroites de la réinsertion

En attendant d'avoir plus avancé dans l'analyse des résultats de notre enquête, nous souhaitons proposer quelques éléments de réflexion plus généraux sur la réinsertion des personnes détenues et le rôle des surveillant(e)s. Les représentations et les pratiques de ces derniers doivent certes être référées à une culture professionnelle masculine et guerrière. C'est ainsi que, dans cet article, nous avons analysé les deux phénomènes suivants : d'une part, un discours public par lequel les surveillantes reprennent à leur compte les propos de leurs collègues masculins sur la réinsertion (une mission seconde, utopique, voire inutile) ; d'autre part, un partage des activités où les hommes délèguent la dimension « sociale » de l'activité à leurs collègues féminines. On ne saurait cependant en rester là. L'articulation des deux versants de la mission des personnels pénitentiaires invite en effet à une réflexion sur les modes d'organisation en vigueur en prison. Dans quelle mesure les positions décrites dans les précédents points découlent-elles également d'éléments structurels propres à l'organisation carcérale ? Comme le notent les auteurs d'une récente recherche, cette dernière « *procède d'un principe sécuritaire qui, loin de viser à instaurer l'égalité et la réciprocité entre les détenus et ceux qui sont chargés de les garder, consiste à instaurer une distance de protection vis-à-vis des détenus dans le cadre d'un dispositif matériel, instrumental et légal de nature défensive. Cette perspective ignore ou exclut la possibilité que puisse se créer en prison une communauté humaine, un monde commun* » [Chauvenet et al., 2005, p.13]. Le primat accordé à la sécurité dans

l'organisation carcérale détermine et oriente l'action des surveillant(e)s. Les voies étroites de la réinsertion, ce sont donc celles qu'autorise une structure tout entière tournée vers l'ordre et la sécurité.

L'univers carcéral n'est certes plus aujourd'hui un univers de non-droit. Nombreuses sont les évolutions qui ont tendu à «normaliser» son fonctionnement. À la reconnaissance de certains droits individuels pour les détenus s'est progressivement ajouté le souci de légaliser le régime disciplinaire interne. Le droit pénitentiaire a longtemps reposé, en effet, sur des spécificités qui en faisaient plus un outil de contrôle de la population pénale qu'une source de régulation autonome pour les parties en présence [Herzog-Evans, 1998]. La prédominance des sources réglementaires (et non législatives), l'importance des régulations locales (au détriment d'une application inconditionnelle) et l'absence de jurisprudence ont été amoindries par une série de réformes. Parmi celles-ci, l'obligation de procéder à un débat contradictoire, en présence d'un avocat, lors des audiences disciplinaires peut être considérée comme un aspect essentiel de l'introduction du droit en prison.

Néanmoins, au moment où paraissent deux rapports consacrés à la réinsertion des personnes détenues [Conseil économique et social, 2006; Cour des comptes, 2006], il est frappant de constater à quel point les orientations institutionnelles penchent vers un accroissement des contraintes sécuritaires. C'est en réalité une des manifestations du paradoxe qui, depuis une dizaine d'années, caractérise la politique pénitentiaire française. Il pourrait se résumer en une formule triviale mais assez fidèle aux inflexions observés sur le long terme: «un pas en avant, deux pas en arrière». Aux éléments d'ouverture et de normalisation institutionnelles succède en effet, presque invariablement, le renforcement des impératifs sécuritaires. Alors que la prison devrait n'être que le lieu d'exercice de la peine privative de liberté, cette institution semble rétive aux aménagements censés la rendre conforme à sa vocation première. Cela passe par une véritable obsession sécuritaire, qui se nourrit et s'entretient sans qu'existent nécessairement des risques avérés (évasions, émeutes, etc.). Certains

ont noté qu'il y avait là les symptômes d'une «*paranoïa pénitentiaire*» [Benguigui, 2006], dont une des conséquences réside dans le très faible intérêt effectif pour la réinsertion des personnes détenues.

La sécurité demeure un objectif central, dans son aspect aussi bien externe (absence d'évasions) qu'interne (maintien de l'ordre en détention). On en donnera trois exemples relativement récents. Le premier émane des travaux de la commission chargée, en juin 2001, d'évaluer les dispositifs de sécurité dans les établissements pénitentiaires [Chauvet, 2001]. Présidée par le directeur régional des services pénitentiaires de Paris, cette commission avait été constituée peu après une violente tentative d'évasion de la maison d'arrêt de Fresnes. Ce contexte a bien évidemment pesé dans les conclusions rendues, qui ont insisté sur la nécessaire «*institutionnalisation*» de la sécurité, c'est-à-dire sur l'instauration de procédures communes susceptibles de la renforcer encore davantage. Second exemple de cette obsession sécuritaire, l'assimilation recherchée par les personnels pénitentiaires avec leurs collègues fonctionnaires de police. Syndicats et administration se rejoignent pour faire de la Police nationale l'horizon à atteindre, non seulement en termes d'avantages pécuniaires et de dispositions statutaires, mais également dans la définition de l'activité. C'est ainsi que fleurit la référence aux surveillants de prison comme «*troisième force de sécurité publique*», après la Police et la Gendarmerie. Si cette expression ne repose sur aucun fondement juridique ni aucun usage stabilisé, elle contribue en fait à mobiliser les personnels dans une direction unilatérale, loin de leur double mission. Enfin, de telles recompositions sont également à l'œuvre dans la formation initiale des surveillants. La normalisation des pratiques professionnelles fait figure d'élément essentiel dans l'architecture du nouveau dispositif. Pour l'AP, il s'agit à la fois de promouvoir un socle de connaissances communes et de restaurer la sécurité par la diffusion de procédures standardisées. La dimension relationnelle de l'activité des surveillants en détention s'efface donc derrière une définition uniquement technique de leur rôle. À cet égard, il faut souligner la contradiction dans laquelle sont pris les

personnels pénitentiaires : *« L'immobilité du cadre sécuritaire, ou plutôt sa progression, parallèle à l'extension des droits des détenus, tendent à faire peser sur la situation de travail des surveillants tous les effets pervers produits par les changements destinés à améliorer la situation des détenus. Plus largement et au-delà de la situation de travail des surveillants, la contradiction actuellement indépassable entre dispositif guerrier et discours des droits de l'homme organise au niveau des relations surveillants-détenus une structure sociale que l'on pourrait appeler "pervers" »*. » [Chauvenet, 2000, p.155]. Comme nous l'avons vu tout au long de cet article, cette contradiction trouve sur le terrain de la réinsertion une expression paroxystique.

Conclusion

Entre la sécurité et la réinsertion, les deux missions assignées au service public pénitentiaire, peut-on penser une réelle complémentarité ? Dans quelle mesure la féminisation du personnel de surveillance pèse-t-elle sur l'articulation de ces deux missions longtemps opposées ? Au terme de cet article, c'est le constat du primat de la sécurité qui s'impose. À l'adoption rapide par les jeunes surveillant(e)s d'un discours dévalorisant la réinsertion s'ajoute une division sexuelle du travail qui scinde la double mission des personnels et lui retire tout sens. Les pratiques autant que la culture professionnelle des surveillant(e)s s'accordent en outre avec la politique pénitentiaire actuelle, tout entière tournée vers le maintien de l'ordre et une conception rigide de la sécurité. Dans ces conditions, rares et tortueuses sont les voies à travers lesquelles des actions de réinsertion peuvent s'établir, en partenariat avec les personnels pénitentiaires ou *a fortiori* à leur initiative. Certes, les propositions d'aménagement organisationnel ne manquent pas [Saint-Jean, 2002]. Mais elles semblent toutes se heurter à l'impossibilité de sortir de l'affrontement entre détenus et surveillants, à l'incapacité de promouvoir des objectifs de réinsertion qui aient un sens pour chacun

(détenus, personnels pénitentiaires et professionnels tiers), en bref, à l'épreuve de l'inertie de la prison. En dépit des discours qui l'ont accompagnée, la mixité du personnel de surveillance n'a guère modifié l'équilibre antérieur.

■ **Guillaume MALOCHET**

agrégé de sciences économiques et sociales, membre du LISE

B I B L I O G R A P H I E

BENGUIGUI (G.), 2006, « La paranoïa pénitentiaire », *Journée d'étude « Activité, sécurité, violence en prison »*, Nanterre, GTM-CNRS (Genre, Travail et Mobilités), 23 janvier.

BENGUIGUI (G.), ORLIC (F.), 1997, *La socialisation professionnelle des surveillants de l'Administration pénitentiaire*, rapport remis à la mission de recherche Droit et Justice, Paris, ministère de la Justice.

BESSIN (M.), LECHIEU (M.-H.), 2002, « Hommes détenus et femmes soignantes : l'intimité des soins en prison », *Éthnologie française*, vol. 32, n° 1, p. 69-80.

BLONDIEU (F.), 1990, « Surveiller, éduquer, des métiers », *Projet*, n° 222, p. 30-37.

BRITTON (D.), 2003, *At Work in the Iron Cage. The Prison as Gendered Organization*, New York, New York University Press.

CHAUVENET (A.), 2000, « Les surveillants entre droit et sécurité : une contradiction de plus en plus aiguë », in VEIL (C.), LHUILIER (D.) (dir.), *La prison en changement*, Ramonville St-Agne, Érès, p. 127-158.

CHAUVENET (A.), MONCEAU (M.), ORLIC (F.), ROSTAING (C.), 2005, *La violence carcérale en question*, rapport remis à la mission de recherche Droit et Justice, Paris, ministère de la Justice.

CHAUVENET (A.), ORLIC (F.), BENGUIGUI (G.), 1994, *Le monde des surveillants de prison*, Paris, PUF.

CHAUVET (J.-M.), 2001, *Rapport sur la sécurité des établissements pénitentiaires et des personnels*, Paris, ministère de la Justice.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, 2006, *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France*, rapport présenté par D. Decisier au nom de la section des Affaires sociales, Paris, Les éditions des Journaux Officiels.

COUR DES COMPTES, 2006, *Garde et réinsertion. La gestion des prisons*, rapport public thématique, Paris, Les éditions des Journaux Officiels.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE (DAP), 2000, *Rapport annuel d'activité 1998*, Paris, La Documentation française.

DUPRAT (C.), 1980, « Punir et guérir. En 1819, la prison des philanthropes », in PERROT (M.) (dir.), *L'impossible prison. Recherches sur le système pénitentiaire au XIX^e siècle*, Paris, Seuil, p. 64-122.

BIBLIOGRAPHIE

- ÉNAF, 2006, *Travailler en prison : les représentations de 2000 élèves surveillants pénitentiaires de la 157^e à la 160^e promotion*, Agen.
- FAUGERON (C.), LE BOULAIRE (J.-M.), 1992, « Prisons, peines de prison et ordre public », *Revue française de sociologie*, vol. 33, n° 1, p. 3-32.
- FORTINO (S.), 2002, *La mixité au travail*, Paris, La Dispute.
- FOUCAULT (M.), 1975, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- FROMENT (J.-C.), 1998, *La République des surveillants de prison. Ambiguïtés et paradoxes d'une politique pénitentiaire en France (1958-1998)*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- GOFFMAN (E.), 1968, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Minuit.
- HERZOG-EVANS (M.), 1998, « Les particularités du droit pénitentiaire », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 31, p. 19-34.
- KALUSZYNSKI (M.), 1997, « Réformer la société. Les hommes de la Société générale des prisons, 1877-1900 », *Genèses*, n° 28, p. 75-93.
- KERGOAT (D.), 2000, « Division sexuelle du travail et rapports sociaux de sexe », in HIRATA (H.), LABORIE (F.), LE DOARÉ (H.), SENOTIER (D.) (dir.), *Dictionnaire critique du féminisme*, Paris, PUF, p. 35-44.
- MALOCHET (G.), 2004, « À l'école de la détention : quelques aspects de la socialisation professionnelle des surveillants de prison », *Sociologie du travail*, vol. 46, n° 4, p. 168-186.
- MALOCHET (G.), 2005, « Dans l'ombre des hommes. La féminisation du personnel de surveillance des prisons pour hommes », *Sociétés contemporaines*, n° 59-60, p. 199-220.
- MBANZOULOU (P.), 2000, *La réinsertion sociale des détenus : de l'apport des surveillants de prison et autres professionnels pénitentiaires*, Paris, L'Harmattan.
- MILLY (B.), 2001, « Les professions en prison : convergences entre individualisme méthodologique et interactionnisme symbolique », *L'Année sociologique*, vol. 51, n° 1, p. 103-136.
- MILLY (B.), 2003, « L'accès aux soins des détenus en France : un droit bafoué », *Droit et Société*, n° 55, p. 745-767.
- MONJARDET (D.), 1994, « La culture professionnelle des policiers », *Revue française de sociologie*, vol. 35, n° 3, p. 393-411.
- PABOOJIAN (A.), TESKE (R. H. C. Jr.), 1997, « Pre-service Correctional Officers: What Do They Think about Treatment? », *Journal of Criminal Justice*, vol. 25, n° 5, p. 425-433.
- PETIT (J.-G.), 1990, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, Paris, Fayard.
- PRUVOST (G.), 2005, *L'accès des femmes à la violence légale. La féminisation de la police (1935-2005)*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, École des hautes études en sciences sociales.
- ROSTAING (C.), 1998, « La non-mixité de l'institution carcérale. À partir des prisons de femmes », *Mana. Revue de sociologie et d'anthropologie*, n° 5, p. 105-125.
- SAINT-JEAN (M.), 2002, « Double mission pour les surveillants », *Projet*, n° 269, p. 63-69.



BIBLIOGRAPHIE

VAN ZANTEN (A.), 2003, «Les cultures professionnelles dans les établissements d'enseignement: collégialité, division du travail et encadrement», in MENER (P.-M.) (dir.), *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, éditions de la Maison des sciences de l'Homme, p. 161-181.

VASSEUR (V.), 2000, *Médecin-chef à la prison de La Santé*, Paris, Le Cherche-Midi Éditeur.

WELZER-LANG (D.), MATHIEU (L.), FAURE (M.), 1996, *Sexualités et violences en prison. Ces abus qu'on dit sexuels en milieu carcéral*, Lyon, Aléas et Observatoire international des prisons.

ZIMMER (L.), 1986, *Women Guarding Men*, Chicago, University of Chicago Press.

La main courante informatisée, une clé stratégique de la modernisation de la Police nationale

par Jacques ROTIVAL

Dans un État de droit, les restrictions susceptibles d'affecter les libertés publiques ne peuvent découler que de la loi, laquelle contingente nécessairement l'exercice des missions de police judiciaire et administrative dans un cadre normatif strict. Dès lors que ce principe est rappelé, il est aisé de comprendre que l'action policière ne peut qu'être soumise à des contrôles multiples, portant naturellement sur sa légalité, également sur sa conformité, et, évolution plus récente, sur son opportunité. Il en résulte que l'autorité publique doit pouvoir à tout moment justifier ses actes en démontrant qu'ils ont été réalisés dans les règles de l'art. Cette exigence est d'autant plus forte qu'au cours de la seconde partie du dernier siècle, les mises en cause et les contestations se sont intensifiées, sous l'influence de certains groupes de pression et des médias.

À l'origine, des mains courantes dédiées au contrôle interne et à la prévention des risques

Confrontée à des risques permanents de reproches, en termes d'excès, mais aussi en termes d'insuffisances, l'institution policière ne pouvait que chercher à mettre en place, lorsque la loi ne l'avait pas déjà expressément prévu, des dispositifs et des procédures garantissant un fonctionnement convenable de ses services et facilitant, le cas échéant, la démonstration du bien-fondé des actions réalisées. Est ainsi résumée la philosophie qui a conduit à la circulaire SN/PU n° 3630 du 29 novembre 1963 relative à la tenue des registres dans les commissariats et les

postes de police de sécurité publique. Si, au fil du temps, sur la forme, les quarante-huit registres et fichiers prévus par ce document ont quelque peu évolué, et pour certains disparu, sur le fond, ils sont demeurés pleinement d'actualité, à un point tel que la réécriture de cette circulaire a souvent été évoquée, mais n'a, jusqu'à présent, jamais été concrétisée.

Le registre n° 30, dit registre de main courante, est incontestablement un des documents essentiels parmi ceux prévus par la circulaire précitée : *« C'est le livre journal tenu, dans tout commissariat et poste de police, par le chef de poste et sur lequel les agents de tous grades relatent succinctement, mais très clairement, leurs diligences au fur et à mesure qu'ils les auront exercées, ainsi que les faits, plaintes et démarches qui les auront déterminées, de jour comme de nuit. »* Il est également précisé que le *« chef de service veillera à ce que les renseignements consignés soient aussi précis que possible pour permettre la poursuite ou la recherche des délinquants »* et que *« tous les incidents survenant au poste de police, notamment en ce qui concerne les écrous et les gardes à vue, donneront lieu à des comptes rendus transcrits sur ce document »*.

Main courante informatisée : une élaboration progressive et empirique mais pragmatique

La tenue de ces documents a pendant plus d'une vingtaine d'années été réalisée manuellement sur des registres qui se révélaient à l'usage difficilement exploitables. Aussi, lorsqu'au milieu des années 1980 les premiers

ordinateurs ont fait leur apparition dans quelques commissariats, très vite, certains utilisateurs de terrain ont envisagé une informatisation de la main courante, essentiellement dans un souci d'amélioration de la présentation des informations. Quelques-uns ont poussé leur réflexion et envisagé, de manière prémonitoire, dès cette époque, les deux orientations qui allaient constituer les bases de la doctrine d'emploi de la main courante informatisée : un fonctionnement en réseau, la transparence des informations.

Plusieurs de ces fonctionnaires ayant rejoint par la suite le bureau de l'informatique qui venait d'être créé à la Direction centrale des polices urbaines, la première version de la main courante informatisée (MCI) a vu le jour en 1990, conduisant le chef de bureau de l'époque à rechercher quelques commissariats susceptibles de tester le produit et, surtout, d'en finaliser le contenu, notamment en définissant les index descriptifs, d'une part, des emplois tenus par les fonctionnaires et, d'autre part, des événements traités par leurs soins. L'auteur, alors affecté à Reims, ville où un hôtel de police d'une grande modernité était en attente d'inauguration ministérielle, s'est ainsi trouvé en première ligne, chargé à la fois de mettre en place un embryon de réseau local (quatre postes au départ, une trentaine trois ans plus tard) et de formuler des propositions sur des codifications susceptibles de décrire emplois et événements.

Sur ce dernier point, une évidence s'est immédiatement imposée : il était inutile de recréer ce qui existait déjà, puisque l'Inspection générale de la Police nationale avait élaboré depuis plusieurs années une nomenclature détaillée qui lui permettait d'évaluer avec précision et pertinence la répartition par missions du potentiel horaire des corps urbains des circonscriptions qu'elle auditaient¹. Le travail a été, de la sorte, limité

♦♦♦ (1) Le test focus, composé d'une cinquantaine de rubriques réparties en six agrégats, a été le premier outil ayant permis de mesurer l'intensité de l'occupation de la voie publique.

à une définition un peu plus précise des emplois, lesquels, au lieu d'être décrits par des codes composés de deux chiffres, l'ont été par des index de trois chiffres. C'est donc d'emblée dans une perspective d'évaluation du fonctionnement des services que cette table a été arrêtée, avec le souci affiché d'une communauté de langage entre unités opérationnelles et services d'audit.

S'agissant de la table des événements, la démarche a été un peu plus complexe car, jusque-là, cette thématique avait peu donné lieu à réflexions ou études, les analyses ayant au mieux porté sur la dizaine de rubriques renseignées à l'occasion des rapports annuels d'activités des services territoriaux. Si les attentes étaient fortes, car la sous-direction de l'action préventive qui venait d'être créée au sein de la Direction centrale des polices urbaines souhaitait pouvoir disposer d'outils de mesure, il était non moins essentiel de définir un instrument utilisable et utile, ce qui supposait que le nombre d'index soit limité et que leur apprentissage soit aisé. C'est ainsi qu'à vu le jour, dans une logique mnémotechnique, une architecture de classement des événements qui demeure dans ses grandes lignes d'actualité².

L'expérimentation rémoise a également été l'occasion de rechercher des procédures performantes de traitement des données³, ce qui a conduit à confier l'essentiel des saisies aux personnels nécessairement sédentarisés (centre d'information et de commandement [CIC] et chef de poste). Par ailleurs, elle a amené l'auteur à développer à partir de 1991 un dispositif d'évaluation permanente axé (déjà !) sur la recherche de l'amélioration des performances⁴. Cette orientation a permis localement des adaptations

structurelles de nature à mieux satisfaire les besoins de sécurité, avec pour conclusion logique une progression des résultats rémoises assez détonante dans le contexte national de l'époque.

Par la suite, la doctrine d'emploi ainsi dégagée a connu peu d'évolutions pendant une dizaine d'années. En revanche, la direction centrale, essentiellement à l'initiative du bureau de l'informatique, a œuvré aux fins de moderniser l'application en faisant élaborer par la direction des Transmissions et de l'informatique (DTI) une nouvelle version intégrant, notamment, un module de gestion des déclarations d'usagers. Elle s'est également employée, par petites touches, à parvenir à une généralisation de l'utilisation de la MCI, avec toutefois des limites importantes : seuls demeuraient concernés par l'obligation de gérer leurs emplois dans la MCI les personnels « en tenue », et encore, à condition qu'ils soient affectés en circonscription. Étaient donc exclus de la gestion la totalité des commissaires et des personnels administratifs, ainsi que tous les personnels actifs affectés dans les états-majors, dans les services d'enquêtes ou dans les unités départementales, même de voie publique, soit au moins 40 % des effectifs.

Une montée en puissance de la MCI au bon moment

Ces restrictions étaient évidemment peu satisfaisantes car elles faisaient obstacle à la mise en œuvre de procédures crédibles d'évaluation du fonctionnement des services.

••• (2) Environ 150 index répartis en une vingtaine d'agrégats (« A » pour les accidents, « D » pour les différends, « N » pour les nuisances, etc.).

(3) Souci de limiter les retours au service d'équipages aux seules fins de rédaction administrative.

(4) Mise en place de tableaux de bord mensuels incluant notamment des diagnostics (répartition temporelle et géographique des événements) ainsi que les résultats des tests FOCUS.

Elles ont fini, de surcroît, par poser un réel problème du fait des évolutions liées à la mise en œuvre de la réforme des corps et carrières :

- avant même que la déflation du corps de conception et de direction et du corps de commandement ne soit engagée, une succession de réformes législatives a, à partir de 1992, modifié en profondeur le métier de gardien de la paix : l'attribution à ces personnels de compétences procédurales croissantes les a conduits, de plus en plus massivement, à assurer des tâches d'accueil et de procédures, et ainsi à donner moins qu'autrefois la priorité à l'occupation de la voie publique ;

- l'évolution a été accélérée par les réformes structurelles intervenues à partir de 1996 (mise en place des quarts et des unités judiciaires de traitement en temps réel [TJTR], puis lancement de la police de proximité caractérisée alors par une volonté de multiplier les structures d'accueil et de généraliser la polyvalence fonctionnelle des policiers de proximité⁵) ;

- par ailleurs, la promulgation de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a fait apparaître des besoins forts à satisfaire rapidement s'agissant des indicateurs de moyens, de performance et de résultats, lesquels ne pouvaient être contingentés sur les seuls personnels appelés à occuper la voie publique.

Aussi a-t-il été proposé au directeur général de la Police nationale, lequel a très vite donné son accord⁶, de généraliser l'emploi de la MCI dans l'ensemble des services de sécurité publique, en ne distinguant plus les corps

et les grades, ni davantage les services d'appartenance des fonctionnaires.

Une fois ce principe posé, fallait-il encore parvenir à lui donner réalité. En termes techniques, peu de difficultés étaient envisageables, les tables de la MCI venant de faire l'objet d'une actualisation⁷. En revanche, d'un point de vue psychologique, il convenait impérativement d'intégrer des risques évidents de contestation, sinon d'opposition des personnels. Ces considérations ont conduit à retenir quatre orientations :

1. Définir un calendrier de réalisation ample et souple, excluant toute précipitation : si une échéance de principe a été fixée au 1^{er} janvier 2003, elle a très vite été reportée, le résultat étant en définitive atteint environ deux ans plus tard.

2. Communiquer et expliquer : la demande formulée était aux antipodes des cultures professionnelles des personnels d'état-major et, surtout, d'investigation : dans ces services, la « pointeuse » n'a jamais été d'usage et l'emploi de la MCI ne pouvait être analysé qu'en termes de surcharge de travail. Il convenait donc, d'une part, de développer une communication et un argumentaire aptes à balayer les réticences et les appréhensions et, d'autre part, de proposer des méthodes de saisie objectivement acceptables, en visant dans un premier temps leur exhaustivité, puis, à terme, une amélioration qualitative⁸. De surcroît, parce qu'il est admis que l'exemple vient d'en haut, une base MCI a été activée au siège de la Direction centrale de la sécurité publique aux fins d'y gérer les fonctionnaires parisiens, y compris leur directeur.

•••• (5) Ces évolutions ont été rapidement prises en compte par l'Inspection générale de la Police nationale puisque, dès 1996, le test d'emploi des personnels a succédé au test FOCUS, en enrichissant l'analyse d'un nouvel agrégat intitulé « activités administratives et judiciaires », c'est-à-dire accueil et procédures.

(6) Note PN/CAB n° 02-9422 du 2 octobre 2002.

(7) Travaux d'un groupe de travail ayant associé l'IGPN et la DCSP au cours du premier semestre 2002.

(8) Initialement, les emplois des effectifs d'investigation étaient systématiquement codifiés en activités procédurales. Il a été demandé par la suite à ces personnels de mettre en évidence leurs missions hors locaux de police, dans leur propre intérêt (garantir la pérennité des moyens mobiles en dotation et valoriser le travail effectué).

3. Acheter la mise en réseau des services territoriaux : la réforme de la police de proximité a constitué d'un point de vue logistique un formidable ballon d'oxygène qui a engendré, notamment, l'accroissement spectaculaire d'un parc informatique ayant vocation à être systématiquement connecté au réseau général des transmissions (RGT). Aussi, les retards subsistant en 2002 ont pu être rapidement résorbés.

4. Mettre en place un dispositif de suivi et d'accompagnement, lequel a été décliné tout au long de la chaîne hiérarchique :

- à l'automne 2002, un guide méthodologique à l'usage de la hiérarchie a été élaboré et diffusé. Par la suite, un site dédié à la main courante informatisée a été ouvert sur le portail Intranet de la Direction centrale de la sécurité publique, regroupant l'ensemble des informations utiles. Enfin, des évaluations périodiques, dont les résultats ont été communiqués aux services territoriaux, ont permis de mesurer les évolutions, de détecter les insuffisances, et de les traiter ;

- localement, les utilisateurs ont bénéficié d'une attention particulière de leur encadrement, ce qui a facilité leur appropriation du logiciel, avec pour conséquence une amélioration progressive des saisies en termes quantitatifs et qualitatifs ;

- ces mesures ont été complétées par des actions de sensibilisation, dans le cadre de la formation initiale comme dans le cadre de la formation continue⁹.

Ce travail n'a pas été vain : en 2005, plus de 95 % du capital horaire des personnels de sécurité publique a été géré dans la MCI ; le taux de relation des événements traités sur la voie publique a progressé de près de 25 % par rapport à 2003 et la totalité des

déclarations d'usagers a donné lieu à un traitement informatisé.

Cette conclusion satisfaisante étant envisagée depuis plusieurs mois, un dispositif visant à optimiser l'exploitation des informations de la main courante informatisée a été mis en place à partir du printemps 2004 :

- au sein de la direction centrale, une cellule¹⁰ a été créée aux fins d'assurer le traitement des données remontées des services territoriaux. De la sorte, depuis le mois de mai 2004, les fichiers statistiques relatifs aux emplois, aux événements et aux déclarations d'usagers sont compilés mensuellement à l'échelon central qui dispose désormais d'une vision en temps réel et exhaustive du fonctionnement de ses services. Par ailleurs, des remontées spécifiques ont permis la constitution de référentiels nationaux livrés aux chefs de services territoriaux, lesquels sont ainsi en mesure de positionner précisément les performances de leurs services¹¹ ;

- de novembre 2004 à janvier 2006, l'auteur a animé sur l'ensemble du territoire près de soixante journées de formation à l'analyse des états de la MCI et, plus particulièrement, du test d'emploi des personnels. Plus de 2 500 commissaires, officiers et gradés ont été concernés et initiés à des techniques d'évaluation et de pilotage auxquelles ils ont porté un vif intérêt.

Un outil désormais intégré dans la culture professionnelle

Pendant que ces actions étaient mises en œuvre, la MCI a progressivement acquis de

••• (9) Des présentations de la MCI ont été réalisées à partir de la fin 2002 à l'ENSP de Saint-Cyr au Mont-d'Or, à l'ENSP de Cannes-Ecluse, ainsi que dans les directions départementales de la sécurité publique les plus importantes.

(10) 2 fonctionnaires pour un effectif total d'environ 78 500 agents.

(11) En février 2006, 8 référentiels avaient été élaborés : ensemble des services (8 classements dont 5 sur des critères démographiques), services de sécurité de proximité, services d'ordre public et de sécurité routière, unités de roulement du service général, BAC, unités canines, unités de secteurs et FMU. Le référentiel des sûretés urbaines était en cours d'élaboration.

la notoriété et suscité la curiosité au-delà des frontières de la sécurité publique, du fait d'un puissant et prestigieux relais d'information, le préfet Michel Gaudin. Le directeur général de la Police nationale, ayant en effet très vite perçu l'intérêt opérationnel de la MCI, en a assuré une promotion intense tout en portant une attention marquée à sa montée en puissance, puis aux résultats qu'elle permettait d'afficher. Cet engagement a été bénéfique en interne, notamment au niveau des directeurs départementaux de la sécurité publique qui ont tous intégré que le bon fonctionnement de l'outil constituait un enjeu incontournable. Il ne restait plus qu'à tirer profit de ce climat particulièrement propice.

Cela s'est fait dans un premier temps de manière ciblée : les statistiques de la MCI ont contribué à l'alimentation de l'indicateur national des violences urbaines¹² puis ont été intégrées dans le dispositif EDFA¹³. Elles ont, par ailleurs, été systématiquement insérées dans les dossiers d'état-major destinés à l'information des autorités et élaborés, par exemple, à l'occasion de leurs déplacements en province ou de réunions d'évaluation au ministère.

Puis, dans l'été 2005, une nouvelle étape a été franchie : en fixant à la Direction centrale de la sécurité publique un objectif national d'amélioration de l'occupation de la voie publique, le directeur général de la Police nationale a créé le contexte requis pour que la MCI soit pleinement utilisée dans ses fonctions puissantes de pilotage et d'évaluation.

Après une expérimentation dans sept directions départementales de la sécurité

publique¹⁴ pendant l'automne, la déclinaison de l'objectif a été généralisée à partir du 1^{er} janvier 2006, en privilégiant deux orientations :

- à partir des indicateurs du test d'emploi des personnels, systématiser la gestion par objectifs en demandant l'établissement de diagnostics, la définition d'actions et l'évaluation des résultats ;

- responsabiliser l'encadrement en déclinant la méthode tout au long de la chaîne hiérarchique, de la direction départementale à la brigade.

Cette démarche délibérément simple et pragmatique devrait permettre, du fait de l'examen exhaustif et minutieux du fonctionnement des services qu'elle implique, de dégager des « gisements », certes souvent modestes, mais qui, par effet de cumul, pourraient générer des progressions intéressantes. Il est également assuré qu'elle contribuera à finaliser l'objectif de généralisation de l'emploi de la MCI, les dernières poches d'imperfections étant réduites à cette occasion.

Vers une systématisation du pilotage et de l'évaluation

À ce stade, il n'est pas inutile d'explicitier quelque peu la nature, le contenu et la portée du test d'emploi des personnels. Cet outil performant d'analyse du fonctionnement des services est décliné à travers six phases successives et complémentaires.

•••• (12) L'indicateur national des violences urbaines (INUV) est un tableau de bord mensuel mesurant l'évolution des violences urbaines à l'aide de 9 indicateurs, dont 5 sont issus de la MCI (incendies de véhicules, incendies de poubelles, jets de projectiles, dégradations de mobilier urbain et rodéos automobiles).

(13) Le dispositif EDFA (effectifs départementaux de fonctionnement annuel) est un mécanisme visant à déterminer, précisément et objectivement, sur la base d'une enveloppe nationale, les ressources humaines devant être allouées aux services territoriaux. L'outil est constitué d'une dizaine d'indicateurs dont 4 sont issus de la MCI (interventions de police-secours, maintien et services d'ordre, gardes statiques et servitudes judiciaires).

(14) Bouches-du-Rhône, Ille-et-Vilaine, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Bas-Rhin, Somme et Vaucluse.

La mesure des indisponibilités

Il s'agit de quantifier, à partir de la durée théorique de travail, le volume des ponctions générées par les indisponibilités, à savoir, congés, repos et absences diverses. Deux variables peuvent affecter l'importance de cet agrégat : d'une part, les congés de maladie¹⁵ et, d'autre part, les compensations de services supplémentaires.

La répartition du potentiel effectivement utilisé

Après déduction des indisponibilités, deux approches sont actuellement retenues, étant précisé qu'une troisième pourrait prendre de l'essor du fait de la mise en œuvre de la LOLF¹⁶ :

- l'approche « IGPN » mesure l'abondance des missions de voie publique sur la base d'un classement des emplois des fonctionnaires en six agrégats¹⁷. Plus les missions de voie publique sont abondantes, meilleur est le constat ;

- l'approche « DCSP », également bâtie sur six agrégats, est axée sur la mesure de la densité de l'investissement consenti sur les missions opérationnelles¹⁸, la satisfaction de l'évaluateur étant proportionnelle à l'ampleur de ces dernières.

Il apparaît à l'usage que les conclusions des deux approches réalisées concomitamment dans un même service sont généralement

concordantes : il est rare de pouvoir afficher un bon test d'emploi des personnel (TEP) « DCSP » lorsque le TEP « IGPN » n'est pas de bonne facture, et réciproquement.

La mesure de l'occupation de la voie publique

Cette quantification est réalisée à l'aide de trois indicateurs :

- le nombre moyen de fonctionnaires présents sur la voie publique à un moment donné fournit un résultat brut peu significatif car ne révélant pas les écarts selon les journées et les tranches horaires et, surtout, n'autorisant pas les comparaisons ;

- le taux de présence sur la voie publique est plus pertinent car il ramène le résultat précédent à un pourcentage, par l'effet d'une règle de trois intégrant le volume des effectifs affectés dans le service analysé ;

- l'indice de sécurisation traduit la densité policière effective par rapport à la population.

Les résultats des deux derniers indicateurs peuvent être comparés à des moyennes nationales ou aux résultats de services présentant des caractéristiques similaires.

Ces indicateurs sont nécessairement d'usage restreint car peu présentables à un public non averti. Pourtant, si leurs résultats sont dérangeants, ils n'en sont pas moins logiques, étant, d'une part, la conséquence de l'obligation de continuité du fonctionnement du service public et, d'autre part, celle de la

••• (15) Le taux de maladie n'est pas uniforme, du fait de variations saisonnières et géographiques, ces dernières étant liées aux moyennes d'âge, à l'exposition aux risques professionnels ou traduisant parfois une ambiance interne dégradée.

(16) L'approche LOLF discrimine la charge (missions contraintes, telles qu'interventions de police-secours, garde des locaux, police des audiences) du potentiel libre (patrouilles, contrôles routiers et autres missions laissées à l'initiative des fonctionnaires).

(17) Les agrégats du test d'emploi du personnel (TEP) « IGPN » ont été élaborés sur la base de 165 index décrivant les missions de police. Les deux premiers agrégats constituent les missions de voie publique (police routière et police générale). Le troisième regroupe des missions hors locaux constitutives de servitudes (assistance à la justice, gardes statiques). Les trois autres agrégats recouvrent les missions dans les locaux de police (accueil et procédures, soutien opérationnel et soutien logistique).

(18) Les agrégats du TEP « DCSP » reprennent sous une autre présentation les 165 index précités : cinq agrégats descriptifs des missions opérationnelles, à savoir : 1) relations avec les usagers et partenariat, 2) prévention-dissuasion de la délinquance, 3) activités judiciaires, 4) lutte contre l'insécurité routière, 5) ordre public et police administrative ; un sixième agrégat est intitulé : management-formation-soutien-communication.

diversité des missions de police, tous les policiers ne pouvant consacrer l'intégralité de leur temps de service à l'occupation de la voie publique. Bien qu'évidentes, ces considérations ont rarement pu être exposées sereinement, le goût ou la crainte de la polémique, ainsi que l'attrait du sensationnel ayant presque toujours pris le pas, jusqu'à présent, sur la raison.

L'examen de la distribution temporelle des effectifs

La MCI étant dotée d'états permettant de mesurer demi-heure par demi-heure sur une journée donnée le nombre de fonctionnaires en service, qui plus est en distinguant les missions accomplies (voie publique, assistance, accueil et procédures, et enfin soutien), des histogrammes peuvent aisément être constitués, permettant ainsi de visualiser les écarts d'une heure à l'autre, lesquels résultent cumulativement des régimes et des horaires de service¹⁹.

Le diagnostic de sécurité

Une adaptation optimisée des moyens déployés aux besoins de sécurité à satisfaire est souhaitable dès lors que l'efficacité

est recherchée : un décalage entre les périodes d'activité des délinquants, d'une part, et des policiers, d'autre part, ne peut être que préjudiciable. De plus, une bonne connaissance de la nature des problèmes à traiter est requise pour que la cohérence du dispositif policier soit la meilleure possible²⁰. Enfin, une analyse convenable de la répartition géographique des phénomènes d'insécurité est susceptible de prévenir une dispersion pénalisante des moyens mis en œuvre.

Le diagnostic de sécurité²¹ est ainsi la réponse à trois questions essentielles : quoi, quand et où ? Il a longtemps été réalisé à partir des seules données du STIC-FCE²², et plus particulièrement de celles relatives à la délinquance de voie publique²³. Si cet outil déjà ancien souffre d'une limite importante tenant au fait que de nombreuses victimes sont dans l'incapacité de déterminer le moment de commission des faits dont elles ont été victimes, il permet cependant de dégager des tendances dominantes dans les zones urbanisées²⁴. La MCI contribue désormais à enrichir cette analyse traditionnelle en fournissant, à partir de l'examen des événements traités, des photographies d'une grande précision au regard des heures de commission des faits, de leur nature²⁵ et

•••• (19) L'emploi des effectifs en régime cyclique garantit une présence homogène sept jours sur sept. En revanche, le régime hebdomadaire de service génère des faiblesses les samedis, dimanches et jours fériés.

(20) L'abondement des différentes unités d'un service doit logiquement tenir compte des caractéristiques de la délinquance et de l'insécurité. De plus, un emploi à bon escient des effectifs s'impose (les BAC n'ont pas vocation à faire du contrôle routier, etc.).

(21) La circulaire du 15 décembre 2004 précise que l'organisation des circonscriptions de sécurité publique doit s'appuyer sur une analyse diagnostique des résultats opérationnels fournis par les systèmes d'information interne (STIC-FCE, MCI, cartographie).

(22) Système de traitement des infractions constatées - Faits constatés et élucidés.

(23) L'agrégat voie publique regroupe des infractions sur lesquelles il est traditionnellement admis que l'action policière peut avoir prise : vols à main armée, vols avec violence, cambriolages, vols à la tire, vols d'automobiles et de véhicules de fret, vols de deux roues motorisés, vols à la roulotte et vols d'accessoires sur véhicules immatriculés, destructions et dégradations volontaires.

(24) Dans les grandes agglomérations, la délinquance de voie publique, généralement faible en matinée, monte en puissance dans l'après-midi et atteint son paroxysme en période nocturne. De plus, ces délits se répartissent de manière assez homogène sur l'ensemble des jours de la semaine.

(25) Les réquisitions comme les interventions d'initiative relatées dans la MCI sont datées à la minute près. De plus, le constat fourni va au-delà de l'approche classique du STIC-FCE en intégrant des items relatifs aux violences urbaines, ainsi qu'à des phénomènes non délictueux, mais générateurs d'insécurité (différends, nuisances, etc). 174 index permettent actuellement de décrire les événements traités, comme du reste les déclarations d'usagers enregistrées.

de leur répartition géographique²⁶. Sans surprise, les résultats confortent généralement ceux fournis par le STIC-FCE.

La confrontation diagnostic de sécurité – distribution temporelle des effectifs

C'est évidemment à ce stade final que le test d'emploi des personnels acquiert toute sa dimension stratégique : la mise en parallèle de la distribution temporelle des phénomènes d'insécurité et de celle des moyens déployés met immédiatement en évidence l'ampleur des éventuelles distorsions et les besoins d'adaptation en termes d'organisation et de structures.

Le tableau ainsi dressé²⁷ étant rigoureux et dépourvu d'ambiguïté, les responsables territoriaux peuvent, sans risque d'erreurs, envisager, puis décliner, les correctifs souhaitables. Qui plus est, la communication de ces données, notamment aux organisations représentatives des personnels, est de nature à limiter les tensions lorsque les actions envisagées pour améliorer l'existant remettent en cause des modes de fonctionnement, certes confortables, mais décalés par rapport aux besoins.

Aider à satisfaire des attentes légitimes dans le cadre d'un management moderne, telle est en fin de compte l'ambition du test d'emploi des personnels. Son appropriation massive par les cadres de sécurité publique incite à considérer qu'il va rapidement générer des évolutions significatives en termes d'efficience et de performances.

N'est-ce pas, en fin de compte, ce à quoi vise la réforme de l'État ?

L'intérêt de la MCI en matière de management opérationnel étant mis en évidence, il convient de rappeler, ne serait-ce que brièvement, que ce logiciel présente d'autres attraits :

- il s'agit, bien sûr, d'un outil de facilitation de la gestion administrative, l'élaboration des nombreux états statistiques tenus dans les services étant considérablement simplifiée et accélérée : ainsi, dès le 9 janvier dernier, la DCSP disposait de la totalité des données de l'année 2005 en matière d'emplois, d'événements et de déclarations d'usagers²⁸ alors que, les années précédentes, il lui fallait attendre au moins la fin mars, pour des informations d'une fiabilité parfois contestable. Ce résultat constitue indéniablement une réponse pertinente aux critiques formulées voici trois ans, s'agissant de l'abondance anormale des activités de traitement de l'information statistique au sein de la Police nationale²⁹ ;

- les informations de la MCI participent à la résolution des problèmes dont sont saisis les services de police. Le traitement de l'information est en effet dynamique : une déclaration d'utilisateur donnera souvent lieu à des réactions policières sous forme de patrouilles, de prises de contact, voire d'admonestations des auteurs, ces diligences étant, naturellement, relatées par la suite dans le logiciel. De la même manière, les données ne peuvent qu'enrichir le partenariat, qu'il s'agisse de l'établissement de diagnostics dans les quartiers ou du traitement ciblé de certaines difficultés dont, de

•••• (26) Les services territoriaux ont été invités à reprendre dans leur MCI la sectorisation qu'ils utilisent pour la gestion du STIC-FCE.

(27) Satisfaisante aux heures ouvrables des jours ouvrables, l'occupation de la voie publique est, pour l'heure, généralement insuffisante en soirée et les week-ends.

(28) Bilan annuel de la DCSP pour 2005 : 151 millions d'heures/fonctionnaires gérées ; 2,7 millions d'événements relatés et plus de 800 000 déclarations d'usagers reçues.

(29) Rapport de la société ACCENTUR, réalisé en 2003 à la demande du Sénat.

plus, l'ampleur et le suivi bénéficieront d'une évaluation objective et précise ;

– l'application enrichit le champ des recherches judiciaires : l'arrêté du 24 février 1995 autorisant, après avis de la CNIL, le fonctionnement de l'application, permet le traitement nominatif des informations relatives aux auteurs, mais aussi de celles relatives aux requérants, aux victimes, et même aux témoins. De la sorte, les services en charge des investigations ont à leur disposition un fichier de travail actualisé en permanence qui peut les aider à élucider des infractions³⁰ ;

– la MCI constitue indéniablement une des réponses aux attentes exprimées par le rapport Caresche-Pandraud. Sans qu'il soit nécessaire d'en expliciter les causes, il est avéré que le STIC-FCE ne suffit pas à rendre compte pleinement de la réalité des phénomènes de délinquance et d'insécurité. Dès lors, il est satisfaisant de pouvoir disposer d'un outil qui, sans prétendre à l'exhaustivité, est de nature à apporter un éclairage complémentaire permettant de réduire l'importance du « chiffre gris » de la délinquance³¹. Ces considérations n'ont pas échappé aux membres de l'Observatoire national de la délinquance (OND) dont les travaux seront

désormais enrichis par les données MCI relatives aux événements traités et aux déclarations d'usagers enregistrées³².

Et demain ?

Outil tonique et vivant, la MCI n'a pas, pour autant, achevé sa croissance. Elle va, en effet, très prochainement bénéficier d'un ravalement en profondeur³³ qui sera l'occasion d'une mise à plat et d'une actualisation de l'existant³⁴, puis d'un enrichissement de son contenu.

Il est, en particulier, envisagé d'y intégrer deux nouveaux modules, l'un portant sur l'accueil du public, l'autre sur les activités, tous deux étant assortis des états d'exploitation requis :

– le module « accueil du public » visera à améliorer la qualité des services rendus aux usagers, victimes notamment, l'analyse des flux et des temps d'attente étant de nature à faciliter les adaptations requises³⁵ ;

– le module « activités³⁶ » permettra de finaliser l'automatisation des tâches de gestion tout en fiabilisant l'information traitée.

Par ailleurs, d'un point de vue technique, des passerelles devraient être établies à

•••• (30) Quelques illustrations : recherche des fréquentations d'un mis en cause, des lieux et des périodes de ces fréquentations ; recherche d'adresses ; cartographie des découvertes de véhicules volés.

(31) Dans la terminologie des chercheurs, le « chiffre gris » est constitué de faits portés à la connaissance des forces de l'ordre, mais non comptabilisés en statistiques pour des raisons diverses.

(32) Une convention a été signée en ce sens entre la DCPN et l'OND. En droit français, les dénonciations de délits sont enregistrées sous forme de plaintes. Les services de police étant saisis de nombreuses doléances non délictuelles, les dénonciations de tels faits sont enregistrées dans le module « déclarations d'usagers » de la MCI.

(33) Élaboration par une société privée commanditée par la Direction de l'administration de la Police nationale d'une nouvelle version adaptée aux standards actuels de l'informatique.

(34) Un groupe de travail associant, sous l'égide de l'IGPN, d'autres directions actives (DCCRS, DCPAF, préfecture de Police) est chargé de moderniser la doctrine d'emploi du logiciel et de prendre en compte des besoins opérationnels non encore satisfaits par les tables de l'application et par les états d'exploitation actuellement utilisés (états IOLF, diagnostic des violences urbaines, etc.).

(35) Il n'est pas exceptionnel que, dans une même ville, l'accueil du commissariat central soit confronté à des périodes de saturation quand certains commissariats de secteur immobilisent inutilement des moyens, faute de fréquentation du public.

(36) Le concept d'activités recouvre des actes d'origine policière et programmés (contrôles de vitesse, opérations de communication, etc.), par opposition à l'événement, fait imprévisible et d'origine externe dont le traitement s'impose au policier (intervention de police-secours, flagrant délit, etc.).

terme entre la MCI et d'autres applications de police : GEOPOL³⁷, outils de gestion des centres d'information et de commandement, etc.

Enfin, le recours à la géolocalisation des patrouilles ainsi que la possibilité à plus ou moins longue échéance d'effectuer les saisies à partir des lieux d'intervention pourraient parachever, dans une phase ultérieure, cette modernisation.

L'avenir est donc prometteur. Toutefois, il convient de ne pas occulter quelques interrogations ou inquiétudes d'ores et déjà perceptibles. La recherche de la performance est éminemment souhaitable : il est normal que les usagers, qui sont aussi des contribuables, bénéficient d'un service public à la hauteur des investissements qui leur sont demandés. Toutefois, cette logique peut être confrontée à ses propres limites.

Si, aujourd'hui, des marges de progression sont décelables dans la plupart des services, elles tendront nécessairement à se restreindre au fil du temps dans l'hypothèse d'une pérennisation de la dynamique actuelle. Ne pas l'admettre, en continuant à formuler des attentes fortes sans allouer les moyens requis, pourrait exposer à des réactions internes brutales et dévastatrices.

Par ailleurs, il serait périlleux de faire supporter la charge des efforts attendus en matière d'administration de la sécurité par les seuls effectifs de la sécurité publique :

– d'abord, il est avéré qu'une part non négligeable de la faiblesse actuelle de l'occupation de la voie publique est directement imputable

à des servitudes paralysantes dont les services de sécurité publique n'ont pas la maîtrise³⁸. L'écoute et le concours des autorités administratives et judiciaires seront, dès lors, déterminants ;

– ensuite, si les agents de la sécurité publique ont jusqu'à présent plutôt bien admis, et même souvent adhéré à la culture du résultat, des voix s'élèvent aujourd'hui, faisant remarquer que le niveau des exigences à l'égard des autres directions actives de police ou de gendarmerie paraît moindre, sans que les personnels de ces institutions aient forcément à en pâtir à titre individuel ou collectif.

Une des manières de répondre à ces discours ne serait-elle pas de généraliser l'emploi de la main courante informatisée ? C'est en tout cas la voie qu'a choisi récemment de suivre la direction de la police urbaine de proximité de la préfecture de Police qui œuvre actuellement pour parvenir au plus vite à un fonctionnement optimisé de l'application dans ses services. C'est aussi la logique de la mise en œuvre de la LOLF, l'évaluation par le Parlement de la mission sécurité rendant souhaitable le développement rapide d'outils communs aux différents services en charge de la sécurité intérieure, logique du reste depuis longtemps intégrée s'agissant de la mesure de la délinquance, puisque tous les services de police et de gendarmerie utilisent pour ce faire le STIC-FCE et l'état 4001.

■ Jacques ROTIVAL

*commissaire divisionnaire,
bureau de l'Expertise et de l'évaluation
des performances (DCSP)*

•••• (37) Le logiciel GEOPOL a vocation à gérer les droits à congés et à repos des personnels.

(38) En 2005, les missions d'assistance à la justice, les gardes de détenus hospitalisés et les gardes de bâtiments publics ont absorbé plus de 6 % du potentiel utilisable, avec des disparités importantes entre circonscriptions, les villes chefs-lieux étant généralement les plus affectées.



Les enjeux de la généralisation de la main courante informatisée

*Entretien avec Jacques ROTIVAL, commissaire divisionnaire,
chef du bureau de l'Expertise et de l'évaluation des performances (DCSP)
réalisé par Frédéric OCQUETEAU*

215

Plusieurs dimensions de votre texte technique fort instructif appellent un examen plus approfondi sur certains points. Ma première question concerne votre compétence et votre implication personnelles dans ce dossier : vous semblez avoir été un pionnier. Pouvez-vous mieux vous situer par quelques éléments de biographie professionnelle et nous donner quelques précisions sur le poste que vous occupez actuellement ?

Commissaire depuis 1978, j'ai pris mon premier poste à Argenteuil en 1980. Jusqu'en 1987, j'ai successivement été, dans cette ville, chef de la sûreté urbaine (investigations), puis chef de la sécurité générale, c'est-à-dire responsable des unités en tenue. Ensuite, j'ai été nommé chef de la circonscription de Creil avant d'être affecté

à Reims en 1990, à nouveau en tant que chef de la sécurité générale. En 1993, j'ai accédé aux fonctions de chef du district d'Asnières puis, en 1997, j'ai rejoint l'inspection des services actifs de l'Inspection générale des services de la préfecture de Police. Enfin, depuis 2001, je suis responsable, à la sous-direction des relations extérieures et du management de la Direction centrale de la sécurité publique, du « bureau de l'Expertise et de l'évaluation des performances », un bureau qui, auparavant, était dénommé « bureau de l'Exploitation des audits et des contrôles techniques » et qui a pris un peu d'envergure depuis la généralisation de la main courante informatisée (MCI), notre administration centrale étant désireuse, dans le cadre de la « culture du résultat », de se doter d'outils professionnels d'évaluation et de pilotage des services.

Quel regard portez-vous sur l'évolution de cette main courante informatisée? Qu'est-ce qui en explique l'émergence? À quel moment s'est produite la prise de conscience de son intérêt par la Direction centrale de la sécurité publique? Qu'est-ce qu'on en fait? Pourquoi a-t-on voulu la systématiser?

La main courante est une construction qui a vu le jour sur le terrain: à l'origine, ce n'était pas du tout un concept développé au niveau central pour être dispatché au niveau territorial, mais exactement l'inverse: tout est parti d'un registre classique tenu sous forme papier dans tous les commissariats et qui répondait à une obligation réglementaire ancienne, remontant à 1963. Avec l'arrivée des ordinateurs dans les commissariats, une idée a germé: «Pourquoi ne pas utiliser l'informatique pour se faciliter la vie, tout en satisfaisant aux obligations qui nous sont assignées?» Cet outil de gestion qu'est la MCI est donc né de manière quasi intuitive, avec comme préoccupation initiale la simple idée d'automatiser le fonctionnement des registres. C'est, en fait, peu à peu que les choses se sont esquissées, notamment à partir du moment de l'expérimentation rémoise que j'ai eu la chance d'initier et de vivre. C'est pourquoi je dirai, avec un peu d'humour, que cette époque a été celle de l'élaboration de la «méthode champenoise», méthode initiée de manière pragmatique, sans *a priori* ni idées arrêtées car, en réalité, on ne savait alors pas forcément très bien où on allait. De fait, peu à peu, la mise en évidence de certaines fonctionnalités et de certains intérêts de la MCI, lesquels dépassaient le simple cadre des registres, nous a permis de faire émerger un outil de management autorisant des diagnostics et des évaluations utiles au pilotage opérationnel des services.

On imagine qu'il y a eu des réticences dans la mesure où le «contrôle» de la productivité du travail policier n'est pas facilement admis par les personnels, ce à quoi vous faites d'ailleurs allusion à travers la métaphore de la «pointeuse». Comment la tension entre, d'une part, cet outil présenté comme servant à mieux manager des hommes et des forces pour mieux répondre aux besoins et, d'autre part, le risque qu'il soit ressenti comme réduisant la marge d'autonomie du travail policier s'est-elle traduite concrètement? Et par ailleurs, *quid* des attentes ou des demandes des citoyens? Cette composante de l'action dans l'articulation de ces deux dimensions ne semble pas avoir été immédiatement pensée à l'origine de l'élaboration de la MCI. Pourquoi?

C'est effectivement de manière progressive que l'aspect optimisation du fonctionnement du service public a vu le jour. Cela s'est fait de manière intuitive, même si cela a fini, mais au terme de plus d'une décennie, par devenir une démarche rationnelle qui s'est généralisée: ce n'est en fait qu'à l'automne 2002 qu'un virage a été négocié par l'Administration centrale dans la perspective d'améliorer le management de ses services territoriaux. Cette évolution était alors évidemment liée à la volonté de développer la culture du résultat, mais aussi à la perspective de l'entrée en application de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, qui imposait que les services soient dotés d'outils et de systèmes d'information fiables et exhaustifs. Dans cette perspective, il est clair que la MCI est arrivée à point nommé.

Avec, vous le précisez aussi, le fait que la réforme «police de proximité», aurait pu donner un coup de fouet à cet outil, dans

la mesure où la MCI aurait pu permettre de contrôler le bon déploiement d'effectifs policiers à un moment où la nécessité de « remettre du bleu dans la rue » se faisait particulièrement pressante.

La réforme « police de proximité » n'avait pas pris appui sur la MCI. Elle aurait pu fonctionner avec, donc bien avant mon arrivée à la DCSP en 2001. C'est sans doute dommage qu'il n'en ait pas été ainsi car, dès 1997-1998, il aurait été tout à fait possible de se dire : « Mais au fait, nous disposons d'un outil qui fonctionne tant bien que mal, ne pourrait-on pas en optimiser le fonctionnement, pour évaluer la mise en œuvre de cette nouvelle politique ? » Le fait est que cette occasion a été manquée.

Parce qu'on n'y a pas pensé ou parce qu'on n'y a pas cru ?

Je crois qu'il y a eu un peu de tout cela. Non sans ironie, je dirai qu'à l'époque, à Paris, on s'était un peu trop dispersé sur des problèmes de structures et d'organisation : était-il raisonnable que l'administration centrale aille dire aux responsables de la circonscription de Nice combien il devait y avoir de secteurs dans leur ville ? On peut se poser la question, et considérer que « pousser les feux » sur des systèmes d'information permettant un suivi effectif des quartiers aurait probablement été plus pertinent. Mais on ne va pas refaire l'histoire.

Mais vous qui, à Reims, aviez quand même déjà expérimenté une première préconfiguration de la MCI, vous sentiez que c'était un bon outil ? C'est-à-dire qu'en rationalisant mieux l'information contenue dans cet outil, vous saviez qu'on pouvait sensiblement améliorer l'efficacité générale des services ?

Si vous aviez accès à l'intranet de la DCSP, vous découvririez, parmi les documents en ligne sur le site dédié à la MCI, un guide à l'usage de la hiérarchie diffusé à l'automne 2002 dans le prolongement de travaux initiés fin 2001 à partir de la trame déjà définie dans ses grandes lignes lors de l'expérimentation rémoise. Ce document, en fin de compte récent, a eu pour objectif d'actualiser et d'explicitier des concepts qui avaient mûri au fil du temps. Pour être tout à fait précis, j'ajouterai que le seul domaine qui n'avait pas été exploré dès 1993 est celui des « déclarations d'usagers », sujet du reste aujourd'hui encore évolutif, parce que nous continuons, dans le cadre de la réécriture d'une nouvelle application, à travailler sur les contours d'une matière qui relève clairement de la logique de « police de proximité », dans une optique de « résolution de problèmes » : il s'agit d'abord de faciliter la prise de connaissance des problèmes d'insécurité au sens large, c'est-à-dire, au-delà des seuls crimes et délits, la prise de connaissance des nuisances ou des différends qui perturbent les gens. Il s'agit ensuite de favoriser une prise en compte policière de ces difficultés pour essayer, dans le cadre d'une approche réactive, de les résoudre. Cette logique de proximité a donc été validée lors du lancement de la MCI à grande échelle fin 2002, en complément de la doctrine élaborée beaucoup plus tôt à Reims et qui était, elle, relative à l'optimisation de l'emploi des moyens policiers (recherche de la meilleure adaptation du service public aux besoins à satisfaire en termes d'horaires et d'organisation des services : le dispositif policier est-il cohérent par rapport aux besoins à satisfaire, c'est-à-dire par rapport au mode de vie des délinquants, à leurs périodes d'activité, ou aux lieux qu'ils fréquentent ?) Ce souci d'adaptation est au demeurant une idée

ancienne, développée depuis longtemps par l'Inspection générale de la police nationale à l'occasion de ses audits. L'innovation a consisté, pour la Direction centrale de la sécurité publique, à mettre ces outils d'évaluation et de pilotage à disposition permanente de ses responsables territoriaux dans une perspective de management opérationnel.

Vous insistez sur le fait qu'il a fallu révolutionner, en quelque sorte, les mentalités des personnels, en particulier dans les états-majors et les services d'investigation qui n'utilisaient pas la MCI antérieurement. Comment vous y êtes-vous pris concrètement ?

Nous avons pris appui sur le règlement : la sécurité publique est une institution hiérarchisée dont l'un des principes fondamentaux tient dans l'obligation de rendre compte des actions menées. C'est le *b-a-ba*, c'est notre culture policière. Cela dit, l'application au quotidien de ce principe peut être décevante : à moins d'être en permanence derrière chaque fonctionnaire, on ne peut en aucun cas garantir que cette règle sera convenablement appliquée. Il s'agit d'un problème général qui n'est en rien spécifique à la police. Aussi, pour contourner ces difficultés, il convenait de mettre en place un dispositif de contrôle qui soit largement partagé par tous les niveaux hiérarchiques : il faut bien admettre que si les responsables hiérarchiques sont mieux payés que leurs collaborateurs, c'est parce qu'on leur confie des prérogatives et des responsabilités, à travers, notamment, la déclinaison au quotidien d'un contrôle interne qui constitue une action nécessaire mais pas suffisante : en plus du contrôle, il faut de l'animation, de l'information, de la formation et de l'évaluation. C'est l'ensemble de ce dispositif de management qui peut

permettre, avec le temps, un fonctionnement satisfaisant. Exemple : si on ne faisait pas de formation sur la MCI, le « produit » risquerait d'être inutilisé ou mal utilisé. Si on n'animait pas, si on ne mettait pas en place des dispositifs de suivi et d'accompagnement des utilisateurs au quotidien, si on ne communiquait pas sur les finalités de l'outil, on se heurterait à des incompréhensions et on irait à l'échec. On ne pouvait donc pas en rester à l'idée qu'en ayant fait une bonne note de service, tout irait pour le mieux dans le meilleur des mondes. C'est pourquoi toutes ces orientations qui relèvent, je le répète, du management ont été simultanément mises en œuvre à l'occasion de la généralisation de l'emploi de la MCI, la formation des utilisateurs et des exploitants en charge des saisies n'ayant pas été, au demeurant, l'aspect le plus compliqué à gérer, même s'il était indispensable de le faire pour que nos fonctionnaires acquièrent les bons réflexes au quotidien et arrivent à travailler de la manière la plus rapide et la plus confortable possible.

Vous rendez hommage à l'impulsion du DGPN, Michel Gaudin, dont vous laissez entendre qu'il était un partisan convaincu de la généralisation de l'emploi de la MCI en sécurité publique. D'où lui venait cette conviction ? En quoi ses prédécesseurs n'auraient-ils pas été eux-mêmes aussi convaincus ?

Quand le DGPN affirme *urbi et orbi* que la MCI est pour lui un outil essentiel, la première fois, un chef de service peut être distrait et ne pas entendre le message, mais la deuxième fois, il commence à s'interroger et à se dire que le sujet paraît pris au sérieux au sommet, ce qui, bien évidemment, facilite les prises de conscience, et surtout l'action. Donc, le positionnement du DGPN a été extrêmement

important pour la réussite de l'opération car, autant il subsistait peu de difficultés au niveau des fonctionnaires de base, autant j'ai tendance à penser que des risques de blocage étaient susceptibles d'apparaître aux niveaux hiérarchiques supérieurs, où certains pouvaient percevoir l'outil MCI comme un danger : plus on est précis sur l'analyse, plus les risques d'exigence en retour peuvent se développer ; alors pourquoi chercher à « se tirer une balle dans le pied » ? Je caricature mais c'était un peu ça le problème, et c'est probablement la raison pour laquelle la généralisation de l'emploi de la MCI s'est fait attendre. Quoi qu'il en soit, une anecdote permet de bien comprendre le pourquoi de l'intérêt porté par les autorités à la MCI : en 2002, l'une des premières questions posées par M. Guéant, directeur de cabinet du ministre, à son arrivée place Beauvau, fut la suivante : « *La BAC ? Combien de fonctionnaires à 21 heures aujourd'hui ?* » Il en saisit pour réponse l'IGPN, en vain. Un an plus tard, avec la MCI, il put recevoir des éléments de réponse précis et alors, nous nous sommes vraiment retrouvés en phase par rapport à une attente exprimée en termes d'efficacité des moyens déployés, Michel Gaudin ayant parfaitement intégré que la MCI était une bonne réponse pour ce type de questions.

Précisément, ce fut un progrès dans la transparence du fonctionnement quotidien des services pour tout le monde. Mais c'était un risque, car la presse ne fut pas longue à tirer à bout portant sur la question des horaires et du temps de travail réels.

Lorsque vous parlez de la transparence, je vous trouve bien optimiste : faut-il vous rappeler que M. Bauer, président du conseil d'orientation de l'OND, avait déjà défrayé la chronique à l'époque de M. Chevènement,

en livrant son évaluation de la disponibilité effective des policiers, analyse qui avait été de suite contestée par l'administration de l'époque après que les médias s'en furent emparés. Et lorsque, six ans après cette polémique, l'un des membres du conseil d'orientation de l'OND, Jean-Marc Leclerc, journaliste au *Figaro*, a rédigé sur le même sujet un article publié le 27 janvier 2005, le même scénario a été rejoué. Pourtant, sur le fond, ce « papier » n'appelait pas de commentaires particuliers, les éléments décrits n'étant en rien erronés, ni davantage fallacieux. En revanche, le titre de cet article a mis très vite le feu aux poudres car il est évident que lorsqu'un journal du matin fait sa une sur « *La vérité sur le temps de travail des policiers* » et que l'on lit en dessous : « *27 heures par semaine* », le tout en omettant de préciser que l'estimation est faite non pas sur 45 semaines mais sur 52 et qu'elle englobe, de plus, le coût des congés de maladie, le lecteur lambda en déduit logiquement que, dans la police, ce sont « *tous des fainéants, ce qu'on savait bien* »... Il peut d'autant moins en être autrement lorsque France 2 et France-Info, à travers leurs journaux du matin, font un scoop, non pas sur les atouts de la MCI en termes d'amélioration du fonctionnement du service public, mais uniquement sur la durée de travail (bien sûr anormalement faible) des policiers. De la sorte, cela a été la panique et dès 8 heures du matin, on ne savait plus où on était, certains envisageant même un complot contre le ministre de l'Intérieur de l'époque qui était invité le soir même à l'émission *100 minutes pour convaincre*... Vous voyez donc bien que les conditions d'emploi des effectifs de police demeurent un sujet éminemment difficile à évoquer, car trop polémique. Pourtant, il aurait été aisé de répliquer aux journalistes qu'en ce qui les concerne, leur temps de travail effectif était

non pas de 27 heures, mais, au moins pour certains, de 10 ou 15 heures au plus par semaine... La vérité – mais qui veut l'entendre? – c'est que les policiers ne bénéficient d'aucun privilège particulier et que la durée apparemment modeste de leur temps de travail est, peu ou prou, équivalente à celle de tous les salariés, du public comme du privé, car la RTT, c'est la loi Aubry, laquelle s'applique à tous. Cet épisode a donc été un mauvais procès qui démontre qu'au niveau des acteurs de l'opinion publique, on reste finalement sur une approche aussi superficielle que polémique, personne n'ayant osé affirmer que les policiers bénéficient des lois sociales comme tous les membres des institutions de la République, mais qu'en revanche il leur incombe, ce qui n'est pas le cas de tous les agents publics ni de la plupart des salariés du privé, d'être en permanence «sur le pont», y compris les nuits, dimanches et jours fériés. Un tel argumentaire, qui permet de comprendre les difficultés de gestion des moyens de sécurité, peut être développé, de manière paisible et sans difficulté, dans la plupart des pays du monde, mais pas en France. Cet épisode aura, en tout cas, constitué un risque majeur pour le dispositif MCI, lequel aurait pu en être affecté de manière totale et définitive. Il aurait en effet suffi que les fonctionnaires prennent la mouche en nous disant: *«On nous demande d'utiliser un logiciel, et résultat, on vient nous tailler des croupières dans la presse. Dans ces conditions, on arrête tout.»* Fort heureusement, cela n'a pas été le cas, car en interne, les personnels de la sécurité publique savaient pertinemment que la MCI n'avait pas pour finalité d'alimenter la chronique. Mais ce fut, une fois de plus, une occasion de communication ratée, pour les mêmes raisons qu'en 1999.

Reste que le sentiment prédomine encore largement que la sécurité publique serait la seule direction à devoir rendre compte de l'emploi du temps de ses personnels. Qu'en est-il des agents des autres directions?

Vous faites allusion à l'utilisation de la MCI par d'autres directions de police. Pour ma part, et je précise que cela n'engage que moi, je pense que l'outil pourrait être utilisé partout. D'ailleurs, nous sommes en train de travailler sur une nouvelle application en cherchant à introduire des codes qui seraient de nature, au cas où demain la décision serait prise, à permettre la gestion dans la MCI des CRS, de la police judiciaire, de la police aux frontières, et même de toutes les directions de police, DAPN, RG et DST compris. Toutefois, le fait est que ces services spécialisés n'ont, pour l'heure, pas franchi le pas et donc que l'essentiel du dispositif repose sur la sécurité publique, laquelle est par définition la direction généraliste de la Police nationale. À terme, cela pourrait évoluer car il serait pertinent et utile d'avoir une vision globale sur le fonctionnement des 140 000 agents de la Police nationale, et non pas seulement sur celui des 78 000 personnels de la sécurité publique et des 13 000 de la direction de la police urbaine de proximité de la préfecture de Police.

Vous venez d'évoquer la DPUP, sur laquelle j'allais venir. Comment expliquez-vous que la MCI ne soit pas encore une technique intégrée à la préfecture de Police, restée à la gestion manuelle avec sa propre nomenclature? Comment, dans ces conditions, parler d'une généralisation totale du dispositif? N'êtes-vous pas un peu optimiste?

En ce qui concerne la préfecture de Police, il faut savoir que, depuis le début

de l'année 2006, les choses évoluent, notamment à la Direction de la police urbaine de proximité, qui est la direction la plus importante, avec environ 13 000 agents. La décision de généraliser l'emploi de la MCI y a été prise récemment et, à mon avis, cela devrait maintenant aller vite. Quant à déterminer pourquoi cela ne s'est pas fait plus tôt, je dirai, sous forme de boutade, que... chacun connaît le souci de la préfecture de Police de justifier ses spécificités. Peut-être y a-t-on longtemps considéré que le fait d'utiliser un outil commun à la Police nationale pouvait présenter quelques risques...

L'évaluation des actions policières par le logiciel MCI est encore largement orientée vers cette police que les gens voient dans la rue. Mais que lui demande-t-on de faire dans la rue ? Autrement dit, que penser de l'efficacité de l'outil eu égard aux actions de prévention et de dissuasion ? Prévenir la délinquance, n'est-ce pas aussi résoudre des problèmes plus compliqués que de décompter les interpellations de « fumeurs de shit » ?

Il est évident que, dès lors qu'on parle d'évaluation de l'activité policière au niveau de la sécurité publique, nous avons des comptes à rendre sur l'activité développée en matière de lutte contre la délinquance, par exemple sur les gardes à vue, les faits élucidés, ou encore les mis en cause interpellés ainsi que sur les affaires résolues au sens large du terme, sans oublier, bien sûr, l'activité de police technique et scientifique. La lutte contre la délinquance est notre priorité et personne ne comprendrait que nous nous en désintéressions, y compris lorsqu'il s'agit de « fumeurs de shit », lesquels, je vous le rappelle, contreviennent à une loi votée par la représentation nationale, promulguée par le chef de l'État et insérée

dans le code pénal. Mais la sécurité publique a un champ de compétences qui va bien au-delà, car nous devons aussi prendre en compte, par exemple, des opérations de secours, d'assistance aux victimes, traiter des petits contentieux relevant de « l'infra-pénal ». Il nous faut, de plus, satisfaire les attentes de nos concitoyens qui souhaitent une visibilité et une lisibilité de l'action policière sur la voie publique, sous forme, notamment, d'opérations de contrôle, de présence de patrouilles dans des endroits jugés sensibles, etc., cela sans même évoquer les impératifs de la lutte contre l'insécurité routière. Il existe en effet, et vous le savez bien, une demande traditionnelle d'uniformes sur la voie publique. En la matière, l'intérêt de l'outil MCI est de permettre de savoir avec précision ce qui se fait, quand et comment, le tout quasiment en temps réel. Par exemple, nous pouvons visualiser la distribution horaire des BAC un dimanche sous forme d'une courbe horaire donnant les disponibilités des personnels demi-heure par demi-heure. Nous pouvons également distinguer les heures passées sur la voie publique de celles investies sur des missions dites de soutien dans les locaux de police, par exemple pour de la rédaction administrative. Un tel graphique prend tout son sens lorsqu'il est rapproché de la courbe horaire de la délinquance, telle que mise en évidence par le FCE¹ 4001, ou plus largement de celle des phénomènes d'insécurité, telle que révélée par la MCI, car nous sommes alors en mesure de vérifier s'il y a ou non une concordance suffisante entre les besoins de sécurité à satisfaire et les moyens déployés pour y parvenir. Si nous constatons un décalage au niveau des BAC – ce qui n'est pas le cas, car ce sont des unités bien adaptées et performantes –, par exemple en relevant des créneaux horaires avec des BAC peu présentes mais une abondance d'actes

•••(1) Faits constatés et élucidés.

de délinquance sur la voie publique, nous aurions un réel problème à résoudre en termes d'emploi des moyens. La MCI est donc tout à fait utile et probante par sa capacité à mettre en évidence les difficultés en nous montrant ce qu'il est souhaitable de corriger pour améliorer l'existant. C'est un outil de diagnostic, et encore plus sûrement, un outil de pilotage et d'évaluation facilitant le suivi des actions et la mesure de leur efficience.

C'est toujours le souci d'une plus grande réactivité par rapport à des phénomènes de délinquance, beaucoup moins un outil de prévention ou de «résolution de problèmes».

On dit couramment que la présence policière sur la voie publique rassure les honnêtes gens tout en inquiétant et en dissuadant les autres... mais tout dépend de la manière dont cette présence est réalisée. Si nous sommes sur le terrain à 10 heures du matin quand les délinquants dorment et que nous n'y sommes plus à 17 heures, quand ils sortent du lit, on ne pourra pas dissuader grand monde. Voilà résumé un des handicaps majeurs de la police de proximité telle qu'elle avait été mise en place en France et, probablement, une des raisons essentielles de l'échec d'une doctrine qui, faut-il le rappeler, était née au Canada, plus précisément au Québec. Le fait est que nous avons commis une erreur stratégique majeure dans sa mise en œuvre, en ce sens que nous avons mal recopié le formatage des Canadiens, lesquels avaient posé le principe «un secteur, une patrouille», ce que nous avons traduit par «un secteur, un bureau de police». Cela a eu pour résultat d'enfermer nos fonctionnaires dans des locaux de police et, par voie de conséquence, d'abandonner largement le terrain aux

délinquants: comment pouvions-nous faire de la dissuasion si les effectifs étaient immobilisés dans des locaux pour assurer un accueil ne répondant pas toujours à des besoins démontrés? Nous avons en effet à cette époque réussi le tour de force d'augmenter de 50 % le nombre des structures d'accueil sans qu'il y ait eu au préalable la moindre étude d'impact en termes de clientèle. C'est probablement l'un des points qui a fait le plus de tort à la police de proximité à la française, version 1997-2002. Aujourd'hui, la dissuasion est redevenue notre préoccupation essentielle, et d'ailleurs, nous avons, depuis le 1^{er} janvier 2006, lancé à la demande de M. Michel Gaudin, un objectif national d'amélioration de l'occupation de la voie publique, en visant, ni plus ni moins, à obtenir une progression de 20 % par rapport à ce qui a été fait en 2005! C'est considérable, mais l'analyse de la MCI montre que nous commençons déjà à obtenir des progressions significatives, notamment dans les départements où cet outil de pilotage est utilisé avec conviction. Même si, bien sûr, tout cela se heurtera tôt ou tard à des limites incontournables du fait, par exemple, des contraintes liées aux assistances à la justice ou aux gardes de bâtiments publics, il aura été important et utile de chercher, et d'y être au moins en partie parvenu, à optimiser l'emploi de nos moyens.

Cette police généraliste (ou spécialisée, si on évoque les BAC) doit aussi s'occuper de maintiens de l'ordre imprévus, comme en novembre 2005, ce qui, vraisemblablement, désorganise ou perturbe les objectifs chiffrés initiaux.

... et aussi, d'un mois de mars 2006 assez difficile en termes d'emploi des moyens. Tout cela relève des attributions qui nous sont conférées, démontrant une fois de plus

que la polyvalence de la sécurité publique n'est pas une vue de l'esprit, mais une réalité. C'est logique : parce que nous sommes les plus nombreux en termes d'effectifs, nous sommes sollicités tous azimuts et sur tous les fronts. Dès lors, il n'est pas étonnant que la MCI mette en évidence que, s'agissant du triptyque prévention-dissuasion-répression, la lutte contre la délinquance représente au plus 50 % du potentiel utilisé. Vous voyez donc bien qu'il serait totalement erroné et irréaliste de ramener le métier de policier de sécurité publique à un simple exercice de lutte contre la délinquance en termes de répression. En sens inverse, il est évident que si la MCI était mise en place dans les directions spécialisées, le constat serait tout autre : il est, par exemple, logique que l'investigation soit dominante en police judiciaire.

Le fait d'avoir établi dans la MCI une typologie systématique des événements traités par la sécurité publique reflète effectivement une image polyvalente. En faire une meilleure publicité ne pourrait-il pas servir à montrer qu'au fond, la sécurité publique n'est pas qu'une police de répression, mais est aussi une police des situations d'urgence et d'aide ? Or tout se passe comme si on ne savait pas communiquer là-dessus, et comme si la gestion de « l'infraction » était une « charge induite ». Reste qu'on ne sait pas comment les problèmes sont effectivement « résolus », car on dirait qu'il n'y a pas de suivi à ce sujet.

Pour les fonctionnaires affectés en sécurité publique, la polyvalence est une évidence, elle l'a toujours été et le sera toujours. J'ajouterai même que si la « police de proximité version 1997 » a eu du plomb dans l'aile, cela ne signifie pas pour autant que culturellement on ait aujourd'hui

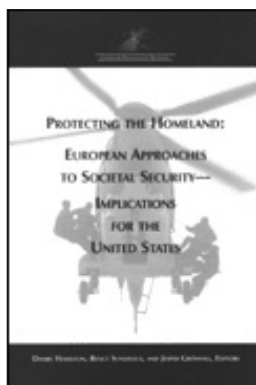
renoncé à la proximité. Si en sécurité publique on ne faisait pas de proximité, qui en ferait ? On ne peut pas travailler sans la population. Par la force des choses, on y est obligé, c'est notre raison d'être et notre légitimité que d'être au contact de nos concitoyens qui attendent notre protection. Il ne peut en être autrement et j'en veux pour preuve qu'en 2005 – ce sont les chiffres de la MCI –, nous avons traité plus de 2,7 millions d'événements sur l'ensemble du territoire national. Cela veut dire que plus de 2,7 millions de faits ont été gérés soit d'initiative, soit à la suite de réquisitions du public. Bien qu'une part de ces interventions ait porté sur des infractions pénales, la majorité a concerné des affaires à la limite du « civil », qu'il s'agisse des différends familiaux, des problèmes de tapage ou de voisinage, etc. Ce n'est absolument pas contestable, et cela ne peut être sérieusement contesté. Quant à l'efficacité de la résolution de problèmes, je ne peux, comme tous les fonctionnaires de sécurité publique, que m'interroger et faire preuve de modestie car qu'est-ce que résoudre un problème ? Prenons le plus grave : la commission d'infractions. Il faut d'abord se poser des questions en amont : pourquoi y-a-t-il eu infraction et aurait-on pu l'éviter à l'aide de dispositifs de prévention efficaces en termes, par exemple, d'éducation ou de suivi des personnes en difficulté ? Il faut ensuite se demander comment on va répondre au problème posé par l'infraction : est-ce que c'est par la seule interpellation du délinquant, par la sanction qui lui est infligée, ou encore, par l'effectivité de cette condamnation ? Vous constatez que tout cela dépasse largement la stricte sphère de la compétence et de la responsabilité des policiers, ce qu'ont démontré des études sociologiques rigoureuses menées sur le thème de l'application de la loi et des conditions de son respect.

En tout cas, c'est pour beaucoup de gens l'arrestation de «l'auteur» délinquant «pénal», ou l'interpellation du perturbateur «civil»... Mais, souvent, vous manquez d'éléments pour savoir qui ils sont, ou qu'en faire?

Oui, mais j'insiste bien, l'arrestation en elle-même est-elle suffisante? Nous touchons du doigt le suivi en aval de l'action policière: nous avons une mission clairement mais limitativement définie par le code de procédure pénale: c'est la mission de police judiciaire, qui consiste à rassembler des preuves, à identifier les auteurs d'infractions et à les interpellier, mais cela s'arrête là. De plus, quand il n'y a pas d'infraction pénale, qu'est-ce que résoudre un problème? Il y a des cas apparemment simples: des gamins jouent au football et font du bruit. On nous appelle. Est-ce que le fait de leur dire d'arrêter de jouer résout le problème? Oui, à ceci près que si ces gamins ne jouent plus au ballon parce qu'on le leur interdit à cause du bruit, ils auront peut-être la mauvaise idée de vouloir se venger en commettant des dégradations, ou pire, de s'engager dans un processus de délinquance plus grave. Donc, là encore, nous ne sommes jamais

sûrs de rien. On ne sait qu'une chose: à court terme, nous avons répondu par une action apparemment positive que l'on peut décompter, mais cela ne peut en aucun cas garantir que, sur le fond, le remède apporté aura été finalement judicieux. Il nous faut donc faire preuve de beaucoup d'humilité. Certes, nous pouvons sans difficulté afficher nos activités, en disant qu'on a passé x heures dans tel domaine, prévention ou dissuasion, etc., ou encore affirmer que nous sommes intervenus sur x centaines de milliers de tapages, de différends intra-familiaux ou entre riverains, etc. Est-ce que pour autant, ces interventions auront été efficaces?... Pour ma part, j'ai tendance à penser que le seul véritable «juge de paix», c'est le citoyen qui donne son sentiment sur notre action et, de manière plus générale, sur celle des pouvoirs publics, à l'occasion des élections. C'est parce que nous, fonctionnaires de police, ne devons jamais oublier cela que la MCI, du fait de ses atouts, mérite d'être pleinement perçue par tous comme un outil privilégié d'optimisation de notre organisation et de notre fonctionnement, c'est-à-dire, en fin de compte, comme une des clés de la modernisation de notre service public.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES



Daniel HAMILTON, Bengt SUNDELIUS, Jesper GRÖNVALL, eds
Protecting the Homeland: European Approaches to Societal Security – Implications for the United States
 (Comment protéger la patrie: approches européennes en sécurité sociétale - Implications pour les États-Unis)
 2005, Washington, Center for International Relations
 – SAIS – John Hopkins University, 167 p.

Cet ouvrage, dirigé par D. Hamilton, directeur du Center for Transatlantic Relations, SAIS, John Hopkins, auquel ont collaboré une dizaine d'experts européens, a été publié l'an dernier. Il est intéressant à plusieurs titres. Il donne en effet un aperçu très complet des expériences de cinq pays européens neutres, principalement nordiques, en matière de sécurité interne. Il cherche aussi à en tirer des leçons applicables aux États-Unis, dont D. Hamilton souligne les insuffisances dans plusieurs domaines. C'est surtout l'aspect global du traitement de la menace et des risques, dans des pays qui ne connaissent pas vraiment le terrorisme, et le rôle des forces armées en appui aux autorités civiles dans la gestion des crises, qui retiennent l'attention de ce dernier. D. Hamilton est soucieux de favoriser le dialogue euro-atlantique sur ces questions. Il est remarquable de voir qu'il ne conçoit pas celui-ci comme étant univoque, comme cela est presque toujours le cas, mais

qu'il pense qu'Européens et Américains peuvent s'enrichir mutuellement pour le bénéfice de tous. Cet ouvrage est enfin un exemple de la densité des relations qui existent à l'heure actuelle entre centres de recherche aux États-Unis et dans les pays neutres sur les questions de sécurité, exemple dont nous pourrions utilement nous inspirer.

L'ouvrage mentionne brièvement la philosophie de l'Union européenne en la matière en rappelant que, contrairement aux États-Unis, l'Europe s'est attachée d'emblée, dans sa stratégie de sécurité, définie en décembre 2003 par le Conseil européen, à une conception des menaces et des risques qui ne se limite pas, loin de là, au seul terrorisme. Mais il insiste surtout sur la philosophie et les expériences de cinq pays européens neutres: Suède, Finlande, Norvège, Suisse et Autriche. Ce sont essentiellement les trois premiers pays qui sont porteurs de nouveautés.

- L'approche nordique couvre non seulement les menaces, mais aussi les risques (« *all hazards approach* »). Le but est, certes, de protéger le territoire, la population et les infrastructures physiques, mais aussi les « fonctions critiques de la société ». Ces trois pays passent ainsi d'une tradition bien avancée de « défense totale » en temps de guerre, désormais obsolète, à la conception d'une « sécurité sociétale » où risques et menaces sont traités ensemble, en une même structure.

On assiste ainsi, à partir de 1996, à une extension du concept de sécurité en *Suède*. La loi sur la « Défense totale », adoptée par le Parlement pour la période 1997-2001, n'envisage plus une éventuelle action armée contre le pays que comme une menace parmi d'autres. Dès juillet 2002 est créé un nouveau système de sécurité « sociétale ». Il comporte notamment, au sommet, la SEMA (Swedish Emergency Management Agency) dont les fonctions sont *grosso modo* celles du Department of Homeland Security aux États-Unis. Les compétences en matière de gestion des crises au niveau des municipalités et des comtés sont par ailleurs renforcées. Les fonctions vitales de la société telles que les infrastructures physiques, les transports, la sécurité économique, etc. sont prises en charge par trente et une agences nationales regroupées dans six secteurs. Un lien très étroit est maintenu avec le secteur privé. Le système mis en place en 2002 devait être revu cette année.

Pour la *Finlande*, les changements en Russie ainsi que l'élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne ont accru la stabilité régionale. Il n'existe pas pour elle de « menace militaire active », mais elle reste vigilante. Aujourd'hui, les problèmes du pays sont cependant ailleurs. Grand pays importateur et exportateur, la sécurité des voies maritimes est donc essentielle pour ce

dernier, tout comme l'est son approvisionnement en énergie qui provient essentiellement de Russie. Enfin, il s'agit d'une société très largement informatisée, et donc vulnérable sur ce point. La Finlande est par ailleurs sensible aux nouveaux risques et menaces, surtout ceux qui viennent de Russie, comme le crime organisé. Le terrorisme en revanche n'est pas pour elle une priorité actuellement. Le concept finlandais de « défense nationale totale » a donc évolué. Le système s'appuie sur un vaste réseau d'associations non gouvernementales de volontaires qui assurent le lien avec la société civile.

Comme en Suède et en Finlande, la doctrine de défense en vigueur en *Norvège* au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale était celle de la « défense totale ». Aujourd'hui, la Russie n'est plus considérée comme un danger militaire. Par ailleurs, l'accent est mis de plus en plus à Oslo sur la nécessité de définir une politique qui prenne en compte la plupart des problèmes de sûreté ou de sécurité au niveau de la société. Un nouveau concept s'impose de plus en plus désormais : celui de sécurité sociétale. On considère en outre que la plupart des défis émergents sont internationaux de nature et doivent par conséquent être traités dans un contexte international.

- Dans le cas de la « défense totale », la société et l'ensemble des ressources devaient être mobilisées en appui de l'armée pour faire face à une agression extérieure. Dans le nouveau contexte de sécurité, où une réponse globale aux ruptures sociétales majeures est rendue nécessaire, c'est l'armée qui devient désormais un élément mobilisable en appui aux autres forces de la société, qu'il s'agisse de terrorisme ou d'autres types de menaces ou de risques.

En *Suède*, on cherche à aller dans ce sens. Les forces armées ont actuellement pour

mission d'assister les autorités civiles en temps de paix dans le cas d'accidents graves ou de désastres naturels. Mais leur rôle se limite pour l'instant à un appui logistique. La commission spéciale créée en Suède à la suite des événements du 11 septembre a suggéré en mars 2003 de modifier la loi qui interdit depuis 1931 le déploiement des forces armées à l'intérieur du pays, de manière à permettre leur mobilisation éventuelle en cas d'attaques terroristes majeures. De nouvelles directives pourraient être mises en vigueur dès 2007. Mais le sujet est sensible. La Suède dispose aussi d'une garde nationale de 50 000 hommes, qui constitue la plus importante des forces armées suédoises et dont la tâche est de garder et de protéger les infrastructures du pays contre d'éventuels actes de sabotage.

La Finlande est déjà dans le cas de figure envisagé. La coordination en matière de besoins et d'intervention dans des circonstances exceptionnelles est assurée par les forces armées. La protection des fonctions vitales de la société, qui doit être renforcée dans les prochaines années, fait par ailleurs l'objet d'une coopération très large entre les autorités civiles et militaires. Cette nouvelle orientation pose le problème de savoir comment l'armée peut juridiquement et pratiquement aider la police si celle-ci devait avoir recours à elle.

En Norvège, un décret royal du 28 février 2003 stipule que les militaires peuvent être requis pour assister la police sous trois formes : une assistance administrative et logistique ; une participation à des opérations de secours, comme dans le cas d'accidents, de désastres naturels, etc. ; une assistance armée pour appréhender des personnes dangereuses ou pour protéger des intérêts et des valeurs sociétales majeurs, ces derniers cas étant de nature exceptionnelle. Des garanties constitutionnelles sont prévues

en l'occurrence. L'unité militaire sera toujours directement et exclusivement sous l'autorité d'un officier supérieur de police. La police joue le rôle principal dans la capture, l'armée ayant un rôle d'appui. Toutefois, une action englobant uniquement l'armée n'est pas à exclure si les circonstances l'exigent. La possibilité d'une « action d'urgence » par l'exécutif est également envisagée par la Constitution sous réserve d'une approbation *a posteriori* du Parlement.

Dans les trois pays, la coordination intergouvernementale en matière de protection des infrastructures ou de défense civile reste très décentralisée. Les traditions de concertation qui y existent et permettaient de compenser les inconvénients de ce type d'approche sont de moins en moins suffisantes. On s'oriente donc, dans les trois cas, vers des structures plus rigides qui devraient permettre de mieux faire face aux nouveaux défis.

Ces pays apportent en outre une contribution importante aux opérations internationales de maintien de la paix, la dimension internationale étant considérée comme essentielle pour limiter les risques dans un monde de plus en plus interdépendant. Tous, même la Norvège, sont favorables au renforcement de l'Union européenne en tant qu'acteur de sécurité sur le plan international et à la mise sur pied en son sein de capacités civiles et militaires pour la gestion des crises. La Finlande rendra en outre ses forces et ses matériels interopérables avec ceux de l'OTAN, bien qu'elle ne fasse pas partie de cette organisation.

Les deux autres pays sont moins en pointe.

La Suisse avance plus lentement. Ce pays avait une stratégie nationale de sécurité pendant la guerre froide. Sa population était notamment protégée en cas de risque nucléaire. Dans les années 1970-1980,

l'évolution vers d'autres formes de menaces que les conflits armés est reconnue, mais les autorités n'en tirent pas les conclusions et continuent à renforcer les capacités militaires classiques du pays. On recherche désormais en outre la «sécurité à travers la coopération», avec trois priorités : la paix et la gestion des crises ; l'adoption de mesures préventives contre les menaces et les risques (notamment les catastrophes environnementales et techniques, le terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massive) ; la défense à proprement parler. Quant à l'armée, la Constitution lui reconnaît un *«rôle de soutien aux autorités civiles pour la défense contre des menaces sérieuses touchant à la sécurité intérieure et pour faire face à des situations extraordinaires»*.

Mais la Suisse, qui est un lieu d'accueil, notamment financier, n'a jamais connu le terrorisme. La croyance que le pays ne sera jamais entraîné dans des conflits extérieurs est encore forte. Le besoin de réformer les instruments assurant sa sécurité intérieure n'est donc pas compris par de larges parties de la population. Cette perception floue des menaces ne favorise pas la prise d'orientations claires. La discussion politique reste bloquée par des points de vue contradictoires. Les nombreuses réformes nécessaires pour affronter les nouveaux enjeux ne sont donc pas mises en œuvre, sauf en matière de protection civile.

En Autriche, le débat sur la sécurité intérieure est dans une phase encore peu avancée. Ces problèmes y sont considérés comme marginaux. Plusieurs éléments contribuent cependant à définir l'approche de ce pays dans ce domaine, même si pour l'instant aucune véritable stratégie ne se dégage.

Ainsi, la doctrine de sécurité et de défense adoptée en 2001 se fonde-t-elle sur les principes de «sécurité globale», de «sécurité préventive» et de solidarité européenne.

Par ailleurs, la Constitution prévoit que

l'armée, outre son rôle traditionnel de défense contre des agressions extérieures, doit être prête à protéger les institutions et les libertés, à maintenir l'ordre et la sécurité intérieurs et à prêter son assistance en cas de conflit. Elle ne peut cependant agir que sur la demande expresse des autorités civiles.

Il a également été décidé que la structure et les capacités des forces armées seraient dérivées de leur rôle international dans la mesure où aucune menace conventionnelle contre l'Autriche n'est prévisible dans un avenir proche. Les forces armées seront restructurées et modernisées en conséquence, mais 10 000 hommes seront laissés en tout cas en permanence sur le territoire national pour faire face aux situations d'urgence.

L'Autriche, comme la Suisse dans une moindre mesure, participe largement aujourd'hui aux opérations internationales de maintien de la paix. Elle est parfaitement intégrée aux mécanismes de la politique européenne de sécurité et de défense. Elle recherche désormais en outre, là aussi comme la Suisse, une plus grande coopération avec l'OTAN dans le cadre du Partenariat pour la paix.

Il n'est certes pas envisageable pour les États-Unis, qui sont encore tout imprégnés, même dans leur lutte contre le terrorisme, de la doctrine de «défense avancée» datant de la guerre froide, de reprendre tels quels à leur compte des concepts comme la défense totale ou la sécurité sociétale qui sont nés dans de petits pays neutres, confrontés à des situations particulières. De plus, l'Europe est cruellement impréparée. Il serait utile qu'elle cherche à consolider son savoir et ses réseaux au niveau du continent afin de parvenir à des expertises et des expériences partagées. Cette démarche serait fort utile au cas où la clause de solidarité devrait s'appliquer. Les Américains ont à cet égard de fortes suggestions à avancer,

dont les Européens pourraient s'inspirer utilement. Ainsi en est-il de l'initiative qu'ils ont prise de porter le contrôle des marchandises, et dans une certaine mesure, des personnes, au-delà de leurs frontières dans les pays d'origine.

Mais ils ont aussi beaucoup à apprendre. Sauront-ils le faire ? s'interroge D. Hamilton.

À cet égard, les expériences se déroulant dans les pays neutres étudiés précédemment pourraient bien être pertinentes pour eux dans plusieurs domaines.

- L'inclusion des militaires dans les réponses aux défis sociétaux. Pour D. Hamilton, il conviendrait de revoir la validité du *Posse Comitatus Act*. Le maintien de deux structures séparées, le Homeland Security Council et le National Security Council, est désormais artificiel. Enfin, la Garde nationale devrait être adaptée pour faire face aux nouveaux défis. On pourrait par exemple imaginer que certaines de ses unités soient affectées uniquement à la gestion des crises. Les partenariats existant entre la Garde nationale américaine et certains pays européens pourraient utilement se concentrer sur des échanges d'expériences à ce niveau.

- La sécurité interne aux États-Unis a été principalement l'œuvre du Gouvernement fédéral. Celui-ci s'est essentiellement investi au niveau central. La coordination verticale entre les différents niveaux a été négligée. Il en a été de même des capacités qui sont réelles au niveau local et à celui des États, en matière d'intelligence et de lutte anti-terroriste. Par ailleurs, il n'existe toujours pas d'interopérabilité totale des réseaux de communication au niveau horizontal. Les primo-intervenants travaillent encore dans des juridictions voisines sur des fréquences radio différentes. En outre, les autorités locales se préoccupent plus de gérer les conséquences d'une crise que de sa prévention.

Enfin, celles-ci se doivent de travailler plus étroitement avec le secteur privé afin de l'encourager à mieux protéger ses infrastructures. Un plan national de protection des infrastructures critiques basé sur des plans locaux et nationaux est par ailleurs absolument nécessaire.

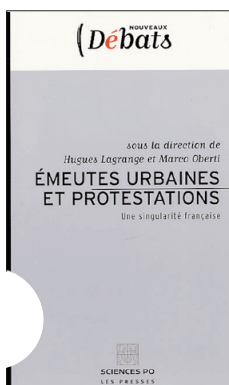
- Des attaques terroristes massives dans le but de désorganiser nos sociétés sont du domaine du possible. Les vulnérabilités sont nombreuses : réseaux financiers, systèmes d'information, chaînes d'approvisionnement à flux tendu, transports, sources d'énergie. Une approche « sociétale » devrait pouvoir identifier les points de rupture possibles, les sécuriser de manière à éviter les effets en cascade, construire des systèmes plus résilients à l'avenir. Cet effort devrait être poursuivi en liaison avec le secteur privé.

- Aux États-Unis, la sécurité interne s'est concentrée d'emblée sur la lutte antiterroriste. Comme l'a démontré Katrina, tous les désastres qui exigent l'attention des autorités ne relèvent pas du terrorisme. On a donc besoin aux États-Unis d'un système intégré qui puisse répondre à des menaces tous azimuts, comme c'est le cas dans une approche sécuritaire sociétale.

- Enfin, ce type d'approche englobe par définition tous les acteurs et tous les scénarios. Il conviendrait donc d'en tirer les conclusions au niveau de la population en l'impliquant dans la gestion des crises. On pourrait, par exemple, créer des corps de volontaires pour accompagner les gens dans les abris, administrer les premiers soins, etc. L'adoption de normes de sûreté, comme il existe désormais des normes de sécurité, sanitaires ou environnementales, devrait aussi être encouragée.

■ Richard NARICH

ministre plénipotentiaire,
conseiller du directeur de l'INHES



Hugues LAGRANGE, Marco OBERTI (dir.)

Émeutes urbaines et protestations, une singularité française
2006, Paris, Presses de sciences po, 225 p.

Dans l'avalanche des ouvrages écrits à la va-vite qu'ont suscités les événements de novembre 2005, voici le premier opus collectif un tant soit peu étayé par des éléments solides, visant à donner des clés de lecture et des interprétations balises pour comprendre quelque chose des logiques émeutières et protestataires de novembre 2005 et de mars 2006. L'introduction et la conclusion se tiennent en effet à bonne distance aussi bien de la lecture gauchiste habituelle qui tend à imputer au seul gouvernement en place toutes les erreurs de gestion possibles, que des explications paresseuses visant surtout à criminaliser des comportements protestataires en les imputant à une minorité agissante d'encagoulés et de dépouilleurs « bien connus des services de police ». Les deux sociologues de l'Observatoire sociologique du changement, maîtres d'œuvre de cet ouvrage collectif composé de huit contributions inégales (loi du genre) replacent les émeutes françaises récentes dans le contexte de la mise à mal du « modèle d'intégration républicain » (en montrant des similitudes et des différences avec le contexte

britannique et italien), et concluent par un certain nombre de pistes que la collectivité nationale devrait suivre si elle n'entend pas remettre ce modèle fondamentalement en cause : Marco Oberti, sur la nécessaire remise en question de la carte scolaire ; Jean-Claude Driant et Christine Lelévrier, sur les dangers représentés par les opposants à l'article 55 de la loi SRU ; ou François Meunier qui invite le gouvernement, non sans quelque provocation, à s'engager sans état d'âme à faire payer l'exclusion des classes défavorisées par les communes favorisées qui refuseraient d'appliquer les textes relatifs à la mixité sociale dans le logement, sur le mode européen de la taxation progressive du « droit à polluer ».

L'argument central de l'ouvrage consiste à reconnaître crûment que la ségrégation raciale s'accroît dangereusement en France. Si elle ne débouche pas sur un problème de séparatisme global, sa négation ou son euphémisation par les élites devient chaque jour plus problématique (« les ghettos se voient partout, se formant comme des grumeaux dans la pâte à l'insu du pâtissier », p.36). Les auteurs admettent toutefois que si les

pouvoirs publics tendent à abandonner la question de l'intégration au profit de la lutte contre les discriminations, c'est que l'on inaugure timidement une politique liée à la reconnaissance des « ghettos » sans jamais les qualifier de la sorte. Tous les contributeurs partagent cette idée directrice : la compréhension des événements de novembre 2005 ne peut être réduite à leurs seules dimensions religieuse ou culturelle ; ces émeutes ne peuvent se comprendre que dans leur imbrication avec la question sociale et urbaine. Autrement dit, s'il faut tenir compte d'une tendance à la ségrégation ethnoraciale, ce sont les formes urbaines prises par la précarisation d'une frange des classes populaires, plus particulièrement issue de l'immigration, sur lesquelles il faut se concentrer.

Si la comparaison avec le mouvement de mars 2006 (contestation du « contrat première embauche ») a une quelque pertinence, ce dont doutent à juste titre Lagrange et Oberti, elle demande au moins à être tentée : la fronde lycéenne relayant le mouvement étudiant anti-CPE, partie des centres-villes, a été rejointe par des jeunes des quartiers périphériques. Ces derniers présentaient un profil d'âge très différent des émeutiers de novembre. S'ils ont « pactisé » un temps contre le CPE avec les jeunes adultes des classes moyennes protestant contre une tendance explicite à être érigés en variable d'ajustement de l'emploi, rien dans leur formation, leurs ressources et leurs lieux de vie, ne les en apparente. Sauf, dans les deux séquences de novembre et mars, une radicalisation de l'ensemble des protestataires liée à l'intransigeance d'un Premier ministre resté sourd à ce qu'expriment ces différentes modalités de fronde contre l'État.

La célèbre thèse de Stéphane Baud et Michel Pialoux (remontant à 2003), sur la « communauté d'expérience de l'humiliation

subie par les jeunes déçus du monde scolaire et du racisme au quotidien », censée avoir été le moteur des violences de novembre, resterait trop simpliste ou univoque (Nathalie Kakpo). Cette thèse amalgame en effet les différents émeutiers, alors que l'on a affaire à des acteurs engagés dans des trajectoires très différentes selon les socialisations familiales, les rapports à l'école, la fréquentation des associations et les pratiques religieuses respectives. H. Lagrange emporte l'adhésion sur le caractère spécifique de la situation de novembre 2005, lorsqu'il procède à la comparaison entre les cycles de violences collectives des jeunes Français depuis vingt-cinq ans et les fluctuations de l'emploi qui leur sont propres. Comparant un échantillon de 200 villes où ont éclaté des émeutes (communes de 25 000 habitants en Île-de-France et de 65 000 habitants en province), il montre que 85 % des violences se sont produites dans des cités d'habitat social classées en ZUS ; que le pourcentage des jeunes de moins de 20 ans y est particulièrement élevé ; que partout, le chômage des aînés y fonctionne comme un contre-modèle ; mais surtout, que les « lieux émeutiers » ont été les quartiers ayant le plus bénéficié de la politique de la ville, c'est-à-dire les ZFU ayant créé le plus d'emplois entre 2000 et 2004. Le paradoxe est expliqué de la façon suivante : ou bien les ZFU restent un marqueur puissant de déficits locaux en matière d'emplois, ou bien elles ont créé des attentes qui n'ont pas été satisfaites (*« les emplois créés autour du Stade de France ne sont pas pour nous »*). Lagrange ajoute que le programme démolition/reconstruction de l'ANRU ne serait peut-être pas étranger aux émeutes. En effet, 62 des premières conventions signées en juillet 2005 (de même que 67 autres projets annoncés de démolition/reconstruction) l'ont été par des communes touchées par

les violences de novembre. Avec une grande honnêteté intellectuelle, l'auteur montre que ses hypothèses ne se vérifient que dans 79 % des villes étudiées. Il propose en conséquence une autre explication complémentaire (p.114) : une explosion de violences dans des quartiers non attendus se serait produite dans des villes où sont concentrées des familles arrivées récemment, notamment d'Afrique sub-saharienne, aux fratries supérieures à six enfants, connaissant un pourcentage maximal de chômeurs parmi les moins de 25 ans. Récusant la thèse des RG sur le rôle pacificateur des dealers de drogues (cannabis et autres), au motif que le corpus enregistre maints contre-exemples en Seine-Saint-Denis (« *la richesse des dealers est un mythe qui ne résiste pas à l'examen* »), Lagrange transpose aux effets de la politique de la ville à la française une hypothèse empruntée aux Américains Cloward et Piven : celle d'une corrélation sérieuse entre aide sociale publique et émeutes. On assisterait en France à un phénomène analogue de décalage entre aides promises et vérification de leurs finalités attendues en termes d'amélioration de la condition des bénéficiaires. On pourrait presque soutenir, dans les termes de la frustration relative, que le langage de l'*émeute* viserait à *ameuter* l'opinion, espérant attirer de l'État des aides qui se font attendre. Mais, tant du côté national que local, panser les plaies « *en faisant sécher la poudre* » ne suffit pas. Et l'on ne saurait s'accommoder de la démobilisation civique d'un associatif régulateur dont on s'acharne pourtant à rendre le travail de plus en plus difficile en lui coupant progressivement les crédits.

L'Observatoire national de la délinquance a récemment demandé au directeur général de la Police nationale comment profiler les caractéristiques des émeutiers interpellés par la police en novembre, comme si aucune

étude ne s'y était employée. On trouvera de très bons commencements de réponse chez H. Lagrange qui montre, à partir des données de la Chancellerie, que les deux phases d'octobre et novembre 2005 ne permettent de conclure ni à un épisode de « délinquance d'appropriation », ni à un cycle de « violences interpersonnelles » analogues à ce qu'on aurait connu au cours d'événements antérieurs. La caractéristique majeure de 2005 est résumée par les constats suivants : la solitude institutionnelle des émeutiers est l'indice le plus spectaculaire d'un legs des diverses démissions politiques ; il n'y a pas eu de solidarité active entre jeunes des cités et autres jeunes des communes concernées ; les « grands frères » n'ont pas été activement solidaires avec les jeunes émeutiers ; aucune jonction avec une opposition de gauche totalement absente ne s'est opérée ; la prise de distance des organisations ou autorités musulmanes fut manifeste, l'épouvantail des « banlieues de l'islam » est donc hors de propos. Si l'on a assisté à une révolte d'une fraction de classe d'âge délimitée qui n'a pas noué d'alliances avec des classes d'âge aînées sur le mode habituel du *potlatch* protestataire lié aux rituels des feux de voitures, les incendies d'écoles – une innovation – s'expliquent bel et bien, quant à eux, comme une attaque symbolique à l'égard des lieux de frustration liés à l'inégalité des chances qu'on y perçoit. Que reste-t-il alors comme instances de socialisation possibles pour des jeunes qui n'auraient plus rien à perdre ? Dans le chapitre ironiquement intitulé « Sociologie politique de la racaille », les conclusions de Fabien Jobard paraîtront tout aussi désespérantes : leur affrontement à la police fonctionnerait, selon lui, comme un symbole minimal d'identité collective parmi une fraction minoritaire des émeutiers. Analysant 661 contentieux d'outrages, le

comportement des BAC et la mobilisation de jeunes contre des bavures policières, il dégage cependant des conclusions nuancées sur les usages policiers de la force que peu, jusqu'à présent, ont eu l'honnêteté de mener à leur terme. Il montre notamment un resserrement de « l'étau pénal » prédisposant les acteurs de la justice à poursuivre plus et à prononcer des peines d'emprisonnement plus longues à l'encontre des Français de souche maghrébine (un effet de discrimination apparente), en dépit d'un plus grand autocontrôle des policiers des BAC qui ont, dans leurs actes d'interpellation quotidiens, intériorisé une vraie déontologie dans le déploiement de la contrainte. F. Jobard évoque à ce sujet les effets pervers de ce qu'il appelle la « *clientélisation policière* » comme seul indicateur d'une « *socialisation*

commune de l'expérience » par le pénal. Il s'ensuivrait une politisation du rapport policiers/jeunes, avec une conscience suraiguë de l'asymétrie des ressources politiques dont disposeraient les protagonistes respectifs pour se faire entendre : « *Le statut judiciaire des jeunes auteurs poursuivis pour violences (clients) est converti en identité politique (victime d'injustices) en sorte que l'arène judiciaire est progressivement convertie en espace politique* ». Si cette analyse est pertinente et si nous n'y prenons garde, nous nous préparons une démocratie de plus en plus conflictuelle et de plus en plus émeutière... À l'évidence, il ne saurait rien en sortir de bon.

■ **Frédéric OCQUETEAU**

CNRS/CERSA, université Paris II



A B S T R A C T S

INEQUALITIES IN ACCESSING SAFETY IN TOWN; THE POLICE IS NOT GUILTY

by Thierry OBLET, Jean-Marie RENOUARD

With social exclusion and urban segregation in the background, insecurity in town expresses itself in extremely various ways in different neighbourhoods. There emerges a similar demand for a reinforcement of police presence from this variety of situations. However, from the moment when one examines this desire closely, it becomes blurred and ambiguous. Residents do not really expect the police to solve their day to day safety problems. This limited expectation in turn exonerates the latter from having a possible responsibility in the development of socio-spatial inequalities inside the same housing development. It encourages the police to reorganize and give a greater importance to the development of its specialised departments rather than local community policing.

MUNICIPAL POLICE FORCES: FORCES THAT BELONG TO THE TOWN OR TO THE MAIRE?

by Virginie MALOCHET

Based on a field investigation, this article shows that municipal police forces are well and truly local police forces in that the local context influences their activity significantly.

They belong to the town and to the maire at the same time, they serve the community as well as the town council. But they are also supported by a professional body which swings from the ideal of local community policing to that of a legalistic and repressive police force which keeps local people at bay. This tension runs through local police circles and reveals the ambivalence of their search for recognition.

PARTICIPATION, INSECURITY, CIVILITY: WHEN RESIDENTS GET INVOLVED

*by Anni BORZEIX, Damien COLLARD,
Nathalie RAULET-CROSET*

On the basis of recent field research conducted in the Paris area, the authors of this article show that residents, or rather some categories of residents, are led to take a more active part than usually imagined in the maintenance, the safety and more generally the "making" of their environment. This active participation of local inhabitants in the fight against insecurity and lack of civility appears then as a fundamental factor of social regulation and creates a field where local public action, communities and individual initiatives overlap, confirm and reinforce one another in so far unknown combinations.

235

THE TOWN AT NIGHT. RENNES AND NANTES, NEW DEMANDS ON TOWN MANAGEMENT

*by Claire BEAUPARLANT, Gérard DARRIS,
Agnès LEMOINE, Hervé LÉON*

Night time today has become a new preoccupation for public policies in the management of urban centres. Between a reinforced fear of risks and the interpretation of newly emerging forms of urbanity, between the perfection of a plan for peace in town and the search for a different system built around a project for the young, between the idea of a necessary break calling for specific forms of police intervention and public services management, as the need for continuity in turn questions the way in which ordinary policies are involved, the two examples under scrutiny here, of Rennes and Nantes, invite us to reflect on the deeper motives that drive local communities to take over night time.

CONTROLLING THE “BINGE DRINKING”

IN BROAD STREET

The quality of public spaces and security

by Yves JANVIER, Sophie TIÉVANT

This article storms from research on different types of public spaces or spaces open to the public which face insecurity and where the problem could be straightened out. From the particular case of the controlling of a phenomenon of high-time drunkeners in a Birmingham street, the article shows the ways in which safety and the quality of public space in its entirety (form and function) are intimately linked.

SECURITY AND SOLIDARITY: SOME NORDIC SPECIFICITIES

by Alyson J. K. BAILES

Despite shared geo-strategic challenges (i.e., the great power to the East), the Nordic states have diverse security characteristics and have never united for strategic purposes. Since the Cold War's end they have still hung back from double, EU and NATO, integration and instead used association schemes for practical cooperation. Apart from the difficulty of maintaining this stance in a steadily more united Europe, they face problems of dwindling protection against Russia, demands for military action abroad, and 'homeland security' challenges (for themselves and all Europe) for which experience has little prepared them.

SECURITY AND REINSERTION TESTED

BY GENDER

The double mission of prison warders today

by Guillaume MALOCHET

From the perspective of the feminisation of the profession of prison warder, this article questions the link up between security and reinsertion in the actions and words of prison staff. On the one hand male and female warders quickly develop a shared way of speaking which belittles reinsertion, whatever their initial stance was on the subject. On the other hand a division of "social work" is being put into place, between female and male warders which splits into two this double mission and makes a nonsense of it.



ONT CONTRIBUÉ

Alyson J. K. BAILES, diplômée d'histoire moderne de l'université d'Oxford, a passé plusieurs dizaines d'années dans le service diplomatique britannique. Elle a été directeur politique de l'Union d'Europe occidentale à Bruxelles de 1997 à 2000. Elle a également été détachée pour de courtes périodes de recherches à l'institut Chatham House à Londres et au East West Institute de New York. Elle a travaillé comme diplomate en Norvège et en Finlande et réside actuellement à Stockholm où elle occupe le poste de directeur à l'Institut international de Stockholm pour les Recherches sur la Paix (SIPRI). Ses thèmes de recherche sont la défense et la sécurité européennes, les affaires nordiques, et les relations entre le monde des affaires et les autorités publiques en matière de sécurité. Elle vient de publier avec deux co-rédacteurs nordiques l'anthologie *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford University Press, 2006 et travaille actuellement sur la comparaison de différentes structures régionales de coopération pour la sécurité.

e-mail: director@sipri.org

Claire BEUPARLANT, chargée d'études à AURES, Nantes, est diplômée en architecture et en sociologie urbaine. Elle a participé à l'évaluation de politiques publiques urbaines et sociales (contrats de ville, politique éducative...) et s'est spécialisée dans les questions de l'accueil, l'habitat, et l'accompagnement social des gens du voyage.

e-mail: beuparlant@ares-reflex.org

Anni BORZEIX est sociologue, chercheur au CNRS, membre du Centre de recherche en gestion de l'École Polytechnique. Ses recherches portent sur les activités de travail, sur la démocratie participative, l'expression directe des salariés dans l'entreprise, les mutations du service public et les relations de service; elles se situent au carrefour de la sociologie du travail, des sciences du langage et de la gestion. Elle a publié, en collaboration avec Fraenkel (B.): *Langage et Travail, communication, cognition, action*, Paris, CNRS éditions, 2001.

e-mail: anni.borzeix@shs.polytechnique.fr

Damien COLLARD est maître de conférences en sciences de gestion à l'université de Franche-Comté et chercheur associé au Centre de recherche en gestion de l'École Polytechnique. Ses recherches portent sur les dispositifs de médiation sociale et urbaine, la gestion des compétences et l'apprentissage organisationnel. Il a récemment publié, en collaboration avec Raulet-Croset (N.): « La dynamique de l'apprentissage "situé", l'exemple des compétences dites de "médiation" », *Revue de gestion des ressources humaines*, n° 59, janvier/février/mars 2006; « Les dispositifs de médiation sociale: des espaces d'apprentissage intermédiaires? » in Filâtre (D.), De Terssac (G.) (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Octarès, Toulouse, 2005.

e-mail: collard.damien@wanadoo.fr

Gérard DARRIS est urbaniste et sociologue, directeur d'études du CERUR et professeur associé à l'université de Rennes 2 Haute Bretagne.

Son parcours professionnel l'a conduit à travailler plus spécifiquement sur la conduite de projets de territoire à différentes échelles (charte de pays, parc naturel régional, projets d'agglomération). Il a notamment élaboré des schémas de cohérence territoriaux (SCOT), des programmes locaux de l'habitat (PLH), des plans de référence de quartier ou encore mis en œuvre certains projets de renouvellement urbain dans différentes agglomérations du grand Ouest.
e-mail : g.darris@cerur-reflex.org

Quentin DELUERMOZ est agrégé d'histoire. Il termine actuellement, sous la direction de Dominique Kalifa, une thèse de doctorat d'histoire intitulée « Les policiers en tenue dans l'espace parisien, représentations et pratiques (1854-1913) », université Paris I.
e-mail : qdeluerm@club-internet.fr

Catherine DENYS est maître de conférences en histoire moderne à l'université de Lille 3. Elle est l'auteur de *Police et sécurité au XVIII^e siècle dans les villes de la frontière franco-belge*, Paris, L'Harmattan, 2002. Ses principales recherches portent actuellement sur la police de Bruxelles depuis la fin de l'Ancien Régime jusqu'à la Révolution.
e-mail : catherine.denys@wanadoo.fr

Yves JANVIER, ingénieur de formation, exerce en tant que consultant libéral, après une dizaine d'années passées dans un grand bureau d'études d'urbanisme. Son activité libérale est centrée sur l'articulation entre l'aménagement et le développement, dans les zones urbaines et dans les zones rurales. Il intervient notamment pour la conception et la conduite de projets, ainsi que pour l'évaluation de politiques et de projets publics. Il est administrateur du GIE pluridisciplinaire « Réussir l'espace public » (REP) dont l'objet est de conduire des interventions concrètes d'amélioration de la qualité d'espaces publics ou d'espaces ouverts au public.
e-mail : y.janvier@wanadoo.fr

Agnès LEMOINE est sociologue, directrice d'études au CERUR. Elle travaille depuis de nombreuses années sur les approches territoriales et les dynamiques sociales des politiques d'aménagement et de renouvellement urbain. Elle s'est trouvée récemment impliquée dans des démarches de diagnostic, d'évaluation, de formation et d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui concernaient des opérations de renouvellement urbain en région Bretagne, Pays-de-la-Loire et Basse Normandie.
e-mail : a.lemoine@cerur-reflex.org

Hervé LÉON est sociologue, directeur d'études et cofondateur de la coopérative conseil AURES. Il travaille régulièrement sur les politiques de sécurité et de tranquillité publique et sur les politiques de jeunesse pour le compte des collectivités territoriales ou des services de l'État. Il a notamment publié : « L'émergence des politiques locales de tranquillité publique : l'exemple des Pays de Loire », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 33, 1998 ; « De la prévention sociale à la tranquillité publique : glissement sémantique et renouveau de l'action publique », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 39, 2000.
e-mail : leon@aures-reflex.org

Guillaume MALOCHET, ancien élève de l'École normale supérieure de Cachan, est agrégé de sciences économiques et sociales et allocataire-moniteur au Conservatoire national des Arts et Métiers. Membre du Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE, UMR CNAM-CNRS 6209), il prépare une thèse de sociologie sur la socialisation professionnelle des surveillants de prison. Il a notamment publié sur le sujet : « À l'école de la détention : quelques aspects de la socialisation professionnelle des surveillants de prison », *Sociologie du travail*, vol. 46, n° 2, 2004 ; « Dans l'ombre des hommes. La féminisation du personnel de surveillance des prisons pour hommes », *Sociétés contemporaines*, n° 59-60, 2005.
e-mail : guillaume.malochet@cnam.fr

Virginie MALOCHET est sociologue associée au Laboratoire d'analyse des problèmes sociaux et de l'action collective (LAPSAC) à l'université de Bordeaux 2. Elle est lauréate de l'édition 2006 du prix *Le Monde* de la recherche universitaire. Une version synthétique de sa thèse paraîtra aux PUF, collection « Partage du savoir », en janvier 2007.

e-mail : vmalochet@libertysurf.fr

Michel MARCUS est délégué général du Forum français pour la sécurité urbaine et directeur exécutif du Forum européen pour la sécurité urbaine.

e-mail : marcus@urbansecurity.org

Thierry OBLET est maître de conférences au département de sociologie de l'université Victor Segalen Bordeaux 2. Chercheur au Laboratoire d'analyse des problèmes sociaux et de l'action collective (LAPSAC) et au Centre d'études des politiques sociales (CEPS), ses travaux de recherche portent depuis une vingtaine d'années sur les politiques sociales et urbaines ainsi que sur les politiques de production de la sécurité. Il a récemment publié *Gouverner la ville*, Paris, PUF, 2005.

e-mail : thierry.oblet@wanadoo.fr

Nathalie RAULET-CROSET est maître de conférences en sciences de gestion à l'IAE de Paris I, chercheur au GREGOR de l'IAE et au Centre de recherche en gestion de l'École Polytechnique. Ses recherches portent sur la construction de dispositifs de gestion dans les domaines de la protection de l'environnement et des territoires urbains, ainsi que sur la gestion des savoirs et des compétences dans les organisations. Elle est l'auteur de : « La construction de services urbains de médiation : à la croisée des territoires », in Le Duff (R.), Rigal (J.J.) et Schmidt (G.) (éd.), *Démocratie et management local*, Dalloz, 2001 ; en collaboration avec Schmidt (G.), « Gestion de l'emploi et des compétences en R&D. Le cas d'un centre de R&D en télécommunications », *Économie*

et société, série socio-économie du travail, n° 25 ; en coll. avec Pivot (J.M.) « Cadrages et projets de territoire dans les processus d'action locaux en faveur du patrimoine naturel », *Pyramides*, n° 10, 2006.

e-mail : raulet.croset.iae@univ-paris1.fr

Jean-Marie RENOUARD est maître de conférences au département de sociologie de l'université Victor Segalen Bordeaux 2 et chercheur au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP). Ses recherches portent sur les déviances et leurs contrôles. Il est l'auteur de *As du volant et chauffards. Sociologie de la circulation routière*, Paris, L'Harmattan, 2000.

e-mail : renouard@cesdip.com

Jacques ROTIVAL est commissaire divisionnaire, chef du bureau de l'Expertise et de l'évaluation des performances à la sous-direction des relations extérieures et du management de la Direction centrale de la sécurité publique. Il est à ce titre, entre autres missions, chargé du suivi du déploiement et de la généralisation d'emploi de la main courante informatisée.

e-mail : jacques.rotival@interieur.gouv.fr

Sophie TIÉVANT, ethnologue indépendante, réalise pour des organismes publics ou des entreprises privées des études sur des situations ou des pratiques sociales qui, parce qu'elles sont nouvelles ou peu explorées ou parce qu'elles mettent en cause la manière concrète dont s'établissent les usages de lieux, de dispositifs ou de services, nécessitent une approche de terrain de type ethnographique : investigation ouverte, observations directes, entretiens axés sur les faits et les pratiques. Elle est membre du GIE pluridisciplinaire « Réussir l'espace public » (REP), dont l'objet est de conduire des interventions concrètes d'amélioration de qualité d'espaces publics ou d'espaces ouverts au public.

e-mail : sophie.tievant@wanadoo.fr