



PROJET
2012

n° 27

BANLIEUES ET QUARTIERS POPULAIRES, LA SÉCURITÉ EN QUESTIONS

Auteur

ANNE WYVEKENS





Projet 2012 – Contribution n°27

Banlieues et quartiers populaires :
Remettre les gens en mouvement

FOCUS

Banlieues et quartiers populaires : La sécurité en questions

Anne WYVEKENS

Sommaire

Introduction	6
--------------------	---

PARTIE I

LES CONSTATS : DELINQUANCE ET SENTIMENT D'INSECURITE DANS LES ZUS : DES CHIFFRES ET DES LETTRES

1. DES CHIFFRES	7
2. POINT DE VUE D'EXPERT	9
3. POINTS DE VUE D'ACTEURS	10

PARTIE II

LES POLITIQUES : UNE SECURITE LOCALE, POUR QUI ?

1. LE CONTEXTE	13
2. POINTS DE VUE D'EXPERTS	17
<i>1. Police-population : une rupture consommée</i>	<i>17</i>
<i>2. Une gouvernance faussement locale</i>	<i>18</i>
<i>3. « SUR LE TERRAIN »</i>	<i>19</i>
<i>1. Le maire au centre des politiques de sécurité ? Trois modèles.....</i>	<i>19</i>
<i>2. De la vidéosurveillance à la vidéoprotection.....</i>	<i>22</i>
<i>3. Et les habitants ?</i>	<i>23</i>

PARTIE 3

ENSEIGNEMENTS

1. UNE POLITIQUE LOCALE AVEC DES MOYENS NATIONAUX	28
2. LES HABITANTS : CASSER LA VERTICALITE.....	29

Présentation de Terra Nova	31
Terra Nova - Déjà parus	32

Introduction

Ce texte consacré aux questions de sécurité trouve son origine dans les visites de villes et les entretiens réalisés en 2010-2011 par le groupe de travail « Politique de la ville » de Terra Nova, présidé par Jacques Donzelot et composé de Yacine Djaziri, Aymen Ben Miled, Floran Augagneur et Anne Wyvekens. Ils ont effectué ensemble, avec le soutien de la Fondation Total et en partenariat avec la Revue Esprit, une enquête de terrain dans les villes de Strasbourg, Lyon, Roubaix, Marseille, Grenoble, Nantes et Bordeaux ainsi qu'en région parisienne à Nanterre, Villiers-le Bel et Sevran. Il s'appuie également sur les comptes rendus des auditions auxquelles le groupe a procédé en 2009. Il complète ainsi à sa manière, imagée, le rapport *Banlieues et quartiers populaires : Remettre les gens en mouvement* (Projet 2012 - Contribution n°27). Que tous nos interlocuteurs soient ici à nouveau remerciés.

Parler de sécurité à propos des quartiers de la politique de la ville revient souvent à évoquer les émeutes dont ceux-ci sont régulièrement le théâtre, notamment celles qui se sont déroulées en novembre 2005. C'est ainsi encore que, tout récemment, s'ouvre le chapitre « sécurité » de la recherche menée pour l'institut Montaigne par l'équipe de Gilles Kepel¹. On va ici s'intéresser surtout au quotidien de ces quartiers : délinquance et sentiment d'insécurité au jour le jour (1), choix de politiques et pratiques observées (2). Sur chacun de ces deux aspects, quelques indications de contexte seront suivies de l'exposé des enseignements les plus marquants issus des auditions et des visites de villes réalisées par le groupe de travail. Pas de prétention à l'exhaustivité donc (d'autant que, dans certaines villes, la question de la sécurité n'était pas au programme de la visite et n'a été abordée au mieux que de façon incidente), mais bien le souci de faire voir en images à quoi peut renvoyer, dans le domaine de la sécurité, la préoccupation d'« abaisser les frontières sociales ».

¹ G. Kepel, 2012, *Banlieue de la République. Société, politique et religion à Clichy-sous-Bois et Montfermeil*, Paris, Gallimard.

PARTIE I

Les constats : délinquance et sentiment d'insécurité dans les ZUS : des chiffres et des lettres

1.

Des chiffres

Il est courant, lorsqu'on aborde la question de la sécurité, de planter le décor sous une forme chiffrée. On sait pourtant les précautions qu'il convient de prendre dans l'interprétation des données de la délinquance. On connaît les débats, les polémiques, les manipulations dont ces données font l'objet. On mesure aussi les avancées réalisées sur ce terrain². Aujourd'hui, le ministre de l'Intérieur peut plus difficilement évoquer l'augmentation ou la diminution de « la » délinquance – c'est-à-dire additionner sans états d'âme des infractions aussi diverses que le vol de portable, la fraude fiscale, le cambriolage ou l'agression sexuelle –, ou assimiler baisse des faits constatés et « victimes évitées »³.

On s'arrêtera ici sur les chiffres de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)⁴. Outre le détail des faits constatés, on y trouve deux éclairages utiles. Le premier est la comparaison opérée entre les quartiers en ZUS et leur environnement immédiat, la circonscription de sécurité publique (CSP) dont ils font partie. Cette comparaison fait ressortir, en tendance, des pourcentages de faits constatés inférieurs en ZUS, de même que des diminutions plus fortes que dans les CSP correspondantes. Elle invite ainsi à une précaution supplémentaire dans l'interprétation des chiffres : s'interroger sur la relation entre l'intensité, la qualité des rapports entre police et population et l'enregistrement des faits⁵.

² Voir en particulier Ph. Robert et R. Zaiberman, 2011, *Mesurer la délinquance*, Paris, Presses de science po.

³ Cf. R. Badinter, 2012, préface à *L'imposture. Dix années de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy*, Paris, Terra Nova, contribution n° 19.

⁴ Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2011*, éditions du CIV, p. 142 et s.

⁵ A ce sujet voir ci-dessous l'audition de Christian Mouhanna.

D'autre part, le rapport ajoute au relevé des faits un second indicateur : le niveau du sentiment d'insécurité déclaré par les habitants. La mesure administrative est ainsi complétée par une information recueillie directement auprès des individus, en dehors de toute procédure policière ou judiciaire. L'ONZUS s'est associé dans ce but aux enquêtes de victimisation conduites par l'INSEE en partenariat avec l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDPR). Il s'agit d'apprécier « *la perception qu'ont les habitants des ZUS de leur quartier et de ses problèmes, notamment en matière de sécurité* », ainsi que de « *recenser les faits dont ils ont pu être victimes ou témoins au cours des deux dernières années* »⁶. « *Premier constat, la mauvaise image du quartier et la délinquance ou les incivilités au sein de leur quartier viennent au premier rang des problèmes cités par les habitants des ZUS : en janvier 2011, plus de la moitié d'entre eux déclarent leur quartier concerné par ces problèmes. Les dangers de la circulation et le bruit viennent ensuite parmi les problèmes les plus souvent mentionnés par les habitants des ZUS. Dans les autres quartiers des mêmes agglomérations, respectivement 25 % et 12 % des ménages considèrent la délinquance et la mauvaise image de leur quartier comme des problèmes, loin derrière les dangers de la circulation, qui comme en 2006, restent le problème le plus souvent cité par les habitants de ces quartiers*⁷.»

Une délinquance « en chiffres » moins importante dans les ZUS que dans les CSP correspondantes ; des habitants qui se plaignent avant tout, et plus qu'ailleurs, de la délinquance, des incivilités, de la mauvaise image de leur quartier. Paradoxe ?

⁶ *Op. cit.*, p 157. Les résultats présentés sont basés sur la dernière enquête PCV de janvier 2006 et sur les 5 enquêtes de victimisation de janvier 2007 à janvier 2011.

⁷ *Ibid.*

2. Point de vue d'expert

Le sociologue Didier Lapeyronnie⁸ a présenté au groupe de travail une vision *de l'intérieur* de la question de la sécurité. Il resitue le deal de drogue dans l'organisation globale du ghetto⁹ que constitue à ses yeux la cité. L'organisation des ghettos, dit-il en substance, est validée par les habitants. Ainsi, il n'est pas possible de dealer dans la cité aujourd'hui sans l'autorisation de tout le quartier. Les familles qui gèrent le deal de drogues tiennent aussi les maisons de quartier, etc. L'économie parallèle n'est en outre pas faite que de produits toxiques. On n'est plus dans un système économique normal. Les jeans Diesel qu'on voit dans les quartiers sont « tombés du camion », ils ne sont pas achetés au prix fort dans les magasins ; les voitures sont réparées dans le quartier et non dans les garages, les téléphones ne sont pas achetés dans un magasin normal. L'économie noire est en fait très diversifiée. L'*« économie de la débrouille »*, que l'on retrouve dans beaucoup de quartiers populaires, est particulièrement forte dans ces quartiers. Cette *« délinquance »* apparaît alors comme banalisée, noyée dans un ensemble plus vaste.

Il souligne d'autre part, comme l'indiquent à leur manière les chiffres de l'ONZUS, *« l'obsession qu'ont les quartiers sensibles d'eux-mêmes »*. Les gens sont très sensibles à l'image que leur quartier renvoie, conformément à la *« pensée TF1 »* qu'ils véhiculent. Quand on parle des « quartiers pauvres », on ne se rend pas compte à quel point c'est stigmatisant, à quel point les termes « s'en sortir », « casser les ghettos » sont violents. Cela renvoie aux habitants leur incapacité à s'en sortir et cela les range dans une sous-catégorie sociale insupportable. *« Les gens arrivent à la conclusion que leurs quartiers sont gérés par les médias, la police et les dealers. »*

⁸ Auditionné le 26 mars 2010.

⁹ D. Lapeyronnie, 2008, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, éditions Robert Laffont.

3. Points de vue d'acteurs

Après les experts, les auditions d'acteurs et les visites de ville affinent le tableau. On ne prétend pas ici donner une image nouvelle, différente, de quartiers dont on trouve les descriptions plus ou moins dramatisantes, plus ou moins nuancées, à longueur d'articles de presse, de reportages télévisés, de travaux de chercheurs. On voudrait insister sur qui se dégage de ces témoignages, de ces choses vues, sur ce qu'il en reste quand on rentre chez soi, en ville : une impression de grande *ambivalence*. Les images rassemblées font sans cesse osciller entre le sentiment d'une situation lourde, parfois d'une grande violence, et une sorte de fatalisme, d'installation dans un désespoir tranquille. Ce n'est pas à dire que tous les sites soient équivalents, certains sont bien plus insécurisés, plus violents que d'autres. Mais partout, il y a quelque chose de l'ordre du « c'est comme ça, qu'y faire ? » Un bémol, toutefois : l'*« effet rénovation urbaine »*, décrit dans le rapport *Représenter la politique de la ville*¹⁰. Si toutes les opérations ne sont pas des réussites absolues – que ce soit sur le plan de la sécurité ou sous d'autres aspects – toutes ont eu pour effet d'améliorer le cadre de vie, beaucoup ont « créé de la ville » là où il n'y avait que tours et barres et, par là, le sentiment pour les habitants qu'enfin on s'occupait d'eux.

La question du trafic, de l'économie souterraine, et de l'ambiance lourde qui y est associée est évoquée partout, avec plus ou moins de détails, que ce soit à propos de sites « durs » ou en toile de fond de la vie ordinaire du quartier. Certains quartiers, peut-être pas les plus nombreux, sont particulièrement redoutables. La Villeneuve, à Grenoble, nous a été décrite comme une cité de la peur¹¹. « *L'économie souterraine a toujours existé, mais la nappe phréatique remonte. Il y a depuis plusieurs années des règlements de comptes entre bandes.* » Un intervenant évoque une quinzaine de jeunes rassemblés, la nuit, au pied de l'immeuble. « *Impossible de descendre sans se faire massacrer. Il leur manque une étincelle d'humanité. Ce n'est plus un problème de vous massacrer pour un téléphone. Il suffit de passer au mauvais endroit au mauvais moment.* » Ce qu'ils font en pied d'immeuble ? Ils jouent au jeu de la pièce, et font tout un trafic. Ou bien ils se réunissent dans les coursives, fument, boivent. Avant ce n'était que la nuit, maintenant ça commence l'après-midi. « *Dans ces quartiers-là, on fonctionne sur la chaîne de la peur.* » Bref, aujourd'hui il évite certains endroits, n'invite plus ses amis (de peur qu'ils retrouvent leur voiture brûlée...), et pense à s'en aller. « *Je vis la double peine : en tant que professionnel*

¹⁰ Contribution n° 27, p. 24 et s.

¹¹ Entretiens, régie de quartier, janvier 2011.

qui connaît ces situations et en tant qu'habitant qui subit ces situations. » Un policier municipal résumera : « *Ils tirent à balles réelles parce qu'ils ne sont plus dans la réalité.* »

Même genre de tableau à la cité des Beaudottes à Sevran. Le trafic de stupéfiants s'y est accru de façon impressionnante¹², la peur règne, empêchant toute action en direction des jeunes. « *Le trafic empoisonne la vie des habitants à tous les niveaux. Des jeunes dealers squattent les halls de certains immeubles, rendant la vie des habitants insupportable. Dans certains bâtiments, le trafic est actif 24 heures sur 24, non stop. Les habitants redoutent de porter plainte par peur des représailles, d'autant plus qu'il existe plusieurs antécédents. Les gens qui n'habitent pas l'immeuble sont automatiquement fouillés à l'entrée.*

Ou encore, comme l'évoque Pierre Cardo, maire de Chanteloup-les-Vignes, lors de son audition¹³ : « *Aujourd'hui, à Chanteloup-les-Vignes, il n'y a plus d'émeutes généralisées, mais des commandos de dix à trente jeunes se forment sporadiquement pour attaquer frontalement la police. Ces commandos sont parfois très organisés et très durs et entraînent de véritables combats. C'est le noyau dur du quartier, qui vit du trafic de drogue.* »

Une autre image est liée à la rénovation urbaine. A Villiers-le-Bel, la rénovation d'un quartier, en détruisant certains immeubles « *a révélé des comportements, une "culture de la criminalité". [...] Des femmes disparues sous les coups de leur mari, des viols, des tentatives d'assassinat dont personne ne parle* ». C'était pourtant un quartier où il n'y avait pas de soucis avec la police. « *Le [numéro d'un immeuble], personne n'en parlait avant la rénovation urbaine.* » Tout n'est pas réglé depuis, on le devine. « *Même si la rénovation urbaine a fait disparaître quelques scènes de crime, effacé le passé, cette culture subsiste, parce qu'on relogé les gens là. Cette culture, c'est le secret gardé, incroyable. [...] Même si on "libère les lieux de leur passé", on sait bien qu'il y a toujours les mêmes gens, avec les mêmes secrets.* »

Là où la violence et la peur ne règnent pas sous ces formes extrêmes, le trafic n'est pas moins présent. Dans d'autres sites visités, on l'entend évoquer d'une façon qui confirme, sur un mode plus soft, les propos de Didier Lapeyronnie concernant un système dans lequel tout un quartier est impliqué – bon gré, mal gré. Ainsi, à Nanterre, le deal de drogue, « *tellement ancien* », est présenté par un élu comme faisant partie du paysage¹⁴. On parle d'accoutumance. Même tonalité lénifiante à Bordeaux Rive droite : « *Il y a des trafics, qui se déplacent. Mais c'est bien pire à la gare Saint-Jean*¹⁵.

Certains acteurs franchissent le pas en posant, plus ou moins explicitement, la question de savoir si cette « accoutumance » n'a pas une explication simple. « *C'est un moyen de régulation de la vie sociale* », dit un élu à Nanterre, ajoutant qu'il n'est « pas exclu » que les agents de tranquillité publique eux-mêmes détournent le regard... A Grenoble, un élu

¹² Selon la police, le trafic de stupéfiants à Sevran aurait été multiplié par six depuis quatre ans.

¹³ 7 janvier 2010.

¹⁴ Décembre 2010.

¹⁵ Entretien, mars 2011.

s'interroge plus brutalement sur « *l'intérêt que peut avoir l'Etat à ne pas toucher à l'économie parallèle, quand ça fait vivre les familles, là où il y a 40 % de chômeurs.* » A Sevran, un intervenant conclut sa description de l'insécurité : « *Cette insécurité engendre une peur de l'ensemble des acteurs aboutissant à l'inaction et au maintien du statu quo. L'idée prédominante dans la cité est que les dealers empêchent toute évolution et donc on ne peut rien faire avec les jeunes et pour les jeunes à l'intérieur du quartier. Le problème sécuritaire est donc utilisé comme prétexte par certains acteurs afin de justifier l'inaction.* »

Si le trafic est, partout et plus ou moins violemment, en toile de fond, les visites font apparaître une autre constante : la délinquance au sens strict n'est pas le principal problème des gens. Concernant Bordeaux Rive droite : « *Apparemment ce ne sont pas des quartiers qui craignent, les habitants n'ont pas peur. Les problèmes, c'est l'emploi, le chômage, le manque de qualification.* » On entend le même genre de propos à Strasbourg, au sujet des gens du voyage. « *Ce qu'ils demandent : "être sécurisés" c'est-à-dire avoir l'électricité, des ralentisseurs, des robinets qui ne gèlent pas en hiver, la dératisation.* » L'association qui s'en occupe souligne le paradoxe : « *Les gens veulent être sécurisés, alors que le quartier est perçu par l'extérieur comme insécurisant.* » Et lorsque ce sont des comportements qui dérangent, il s'agit aussi et surtout de questions comme l'insécurité produite par les rodéos de scooters et de quads, qu'on retrouve aujourd'hui dans à peu près toutes les cités d'habitat social. Et face auquel certains avouent, aussi, leur impuissance. Ainsi à Strasbourg : « *Potelets, caméras, rien n'y fait. On est impuissants. Discuter ne sert à rien, le club de prévention n'obtient rien, la police ne s'en occupe pas. On ne sait pas apporter de réponse à cette question.* » Qui pourtant commence à provoquer des effets de fuite du quartier.

En résumé : de l'économie parallèle partout, avec son cortège de squats et d'intimidations, la peur qui en résulte, la loi du silence. Et, le plus frappant, le sentiment que ça ne va pas changer. Alors soit on s'en accorde, parce que le quartier, ce n'est pas *que* cela, c'est aussi la débrouille, la solidarité, le village, et que quand on est pauvre on ne peut pas faire autrement ; soit on s'en va, si on en a les moyens.

PARTIE II

Les politiques : une sécurité locale, pour qui ?

1. Le contexte

Les émeutes des Minguettes, au début des années 1980, avaient été à l'origine, sous l'égide de la commission des maires sur la sécurité, de l'invention d'une « nouvelle politique de prévention de la délinquance »¹⁶. On venait de « découvrir » le caractère éminemment local des problèmes de sécurité et la nécessité d'y apporter des réponses adaptées, par hypothèse différentes selon les situations. Près de 30 ans plus tard, en 2007, la loi fait officiellement du maire le coordinateur des politiques de prévention¹⁷. Qu'est-ce à dire ? Que s'est-il passé durant ce temps ? Où en est-on aujourd'hui ?

Cette « prévention à la française » faite de partenariat local, qui devait se conjuguer à la répression, eut d'abord tendance à se rapprocher plus de l'animation : en cause, le faible investissement de la police et de la justice dans le partenariat, d'une part, et d'autre part un mode de financement laissant une large autonomie à des maires encore peu enclins à afficher une véritable politique de sécurité. A la fin des années 1990, c'est sous la bannière de la sécurité que le colloque de Villepinte relance ce partenariat local. La place des acteurs étatiques y est accrue. De nouveaux partenaires entrent dans la danse : bailleurs sociaux, sociétés de transport. Le cofinancement des actions par l'Etat fait place à un système d'incitation, via le dispositif des emplois jeunes. Adjoints de sécurité dans la police, aides-éducateurs dans l'Education nationale et agents locaux de médiation sociale embauchés par les villes, les bailleurs, les sociétés de transport : sous ces différents visages, une nouvelle façon de prévenir la délinquance, associée à l'idée de *sécuriser des espaces*, vient s'ajouter aux diverses actions, plus ou moins partenariales, préexistantes. Parallèlement est mise en place, dans la police, la réforme dite « police de proximité ».

¹⁶ Commission des maires sur la sécurité, 1982, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation française.

¹⁷ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance, art. 1^{er}.

Qu'est devenue cette politique, depuis 2002 et l'arrivée de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur, puis son élection à la présidence de la République ? Trois phénomènes sont à relever : un « mouvement répressif » prenant la forme d'une multiplication de lois pénales créant de nouvelles incriminations et aggravant les peines encourues ; une montée en puissance de la prévention dite situationnelle – essentiellement la vidéosurveillance – au détriment de la prévention sociale qui constituait le cœur de la politique de prévention issue du rapport Bonnemaison ; une critique radicale et l'abandon de la réforme « police de proximité ».

Depuis 2002, on dénombre plus de trente lois ayant une incidence pénale, dont plus de vingt depuis l'accession à la présidence de Nicolas Sarkozy¹⁸. Nombre d'entre elles ont pour objet soit d'incriminer des comportements qui jusque-là ne l'étaient pas, soit d'aggraver la répression. Dans la première catégorie, on mentionnera la pénalisation des rassemblements dans les halls d'immeubles, du « *happy-slapping* », du port de cagoules à l'abord des manifestations, de l'intrusion en bandes dans les établissements scolaires, du racolage passif. Le volet « aggravation de la répression » comporte plusieurs lois visant à lutter contre la récidive, dont celle instaurant des peines-planchers¹⁹, la loi sur la rétention de sûreté²⁰, puis une nouvelle loi « visant à amoindrir le risque de récidive criminelle »²¹. Sans compter les annonces plus ou moins tonitruantes du type de celle consistant à promettre le retrait de la nationalité française aux personnes d'origine étrangère en guise de sanction à certains comportements²². Un mouvement analogue concerne la justice des mineurs. Sans que soit réalisée la refonte cent fois annoncée de l'ordonnance du 2 février 1945, le droit pénal des mineurs a connu depuis 2002, au détour de diverses lois, un mouvement consistant à le rapprocher sans cesse du droit pénal des majeurs, tentant d'abaisser l'âge de la majorité pénale et gommant les spécificités de la juridiction des mineurs.

Ce qui est à souligner ici n'est pas tant l'hypothèse qu'on assisterait à un « virage répressif ». Parmi les lois pénales votées depuis 2002, combien de dispositions ou de textes entiers dont la principale fonction aura été rhétorique, manière de répondre, à grand bruit, à un événement tragique et d'exploiter celui-ci. Textes inapplicables pour des raisons matérielles (pénalisation de l'occupation de halls d'immeubles, décret « anti-cagoules »), ou de retard pris dans la rédaction des décrets d'application (loi du 10 mars 2010, pourtant adoptée selon la procédure d'urgence), voire d'inconstitutionnalité (rétention de sûreté), les exemples sont nombreux. Cette « frénésie législative »²³, et la forme prise par celle-ci – un

¹⁸ Pour plus de précisions, et une analyse de la « méthodologie législative » suivie depuis 2002, voir *L'imposture, op. cit.* note 3.

¹⁹ Loi 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

²⁰ Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

²¹ Loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale.

²² Discours de Grenoble, été 2010.

²³ Lazerges, Ch., La tentation du bilan 2002-2009 : une politique criminelle du risque au gré des vents, *Revue de science criminelle*, 2009, n° 3.

enchaînement devenu systématique allant d'un fait divers à une loi²⁴ –, montre à quel point la problématique de la sécurité demeure porteuse sur le plan des rapports avec l'opinion. Elle reste, à ce titre, l'occasion de mesures – et de gesticulations – au niveau national.

La seconde évolution concerne la prévention. Depuis les années 1980 le modèle français de prévention privilégie la prévention dite sociale. Axée sur le long terme, elle s'intéresse aux causes lointaines – socio-économiques – de la délinquance et parie sur la modification de celles-ci pour prévenir les comportements délictueux. Les années 2000 voient la montée en puissance de « l'autre prévention », dénommée prévention situationnelle, largement pratiquée depuis plusieurs dizaines d'années dans les pays anglo-saxons. Centrée sur le passage à l'acte délinquant, elle vise à rendre celui-ci plus difficile à réaliser, plus risqué, et moins profitable. C'est une prévention de court terme, axée sur l'acte et sur la protection des cibles et des victimes éventuelles plus que sur l'amélioration des conditions d'existence des auteurs.

Susceptible de prendre des formes multiples (protection des accès, marquage des objets, etc.), la prévention situationnelle adopte en France, essentiellement, celle de la vidéosurveillance, rebaptisée – pour paraître plus attractive, moins liberticide – vidéoprotection. Erigée en priorité, elle fait l'objet d'incitations fortes, qui se traduisent à la fois sur le plan des moyens et sur celui de l'encadrement juridique. La législation rend les conditions d'installation des dispositifs de moins en moins restrictives. Et le Fonds interministériel de prévention de la délinquance, créé en 2007, voit ses ressources affectées de façon prioritaire à ce type de prévention.

Enfin, s'agissant de la police, les années 2000 sont marquées d'abord par le coup d'arrêt mis à la police de proximité qu'avait tenté – avec difficulté – d'instaurer le gouvernement de gauche. Ce mode d'action policier est disqualifié en termes définitifs par Nicolas Sarkozy²⁵. Parallèlement, on assiste à une diminution des moyens de la police nationale : les effectifs policiers décroissent, des commissariats ferment leurs portes. Le désengagement de l'Etat va de pair avec un renvoi – implicite – au local des missions policières de proximité – entendues plus ou moins largement. Ce renvoi prend la forme, essentiellement, de l'encouragement à créer des polices municipales, dont le législateur tend à élargir les prérogatives, les faisant ainsi « ressembler » de plus en plus à la police nationale. Les maires se trouvent placés devant ce que le président du Forum français pour la sécurité urbaine appelle une décentralisation de fait des questions de sécurité²⁶. La police se transforme en outre, sous la pression des impératifs gestionnaires de la LOLF, en machine à faire du chiffre. S'il n'y a rien que de légitime à vouloir mesurer l'efficacité de la police, les chiffres sont produits par des acteurs se trouvant à la fois juges et parties :

²⁴ Affaire Evrard et loi sur la rétention de sûreté, intrusion au lycée de Gagny et loi relative au renforcement de la lutte contre les violences de groupe, par exemple. Dernier exemple en date, les dispositions législatives qui pourraient faire suite à l'affaire Merah.

²⁵ En visite à Toulouse, le 3 février 2003, le président s'adresse à des flotiers : « Ce que vous faites est très utile, mais vous n'êtes pas des travailleurs sociaux. Organiser un match de rugby pour les jeunes du quartier, c'est bien, mais ce n'est pas la mission première de la police. La mission première de la police, c'est l'investigation, l'interpellation, la lutte contre la délinquance. »

²⁶ Ch. Gautier, 2011, Le maire, « pivot » des politiques locales de sécurité ?, entretien, *in* A. Wyvekens (dir.), *La sécurité urbaine en questions*, Paris, Le passager clandestin, coll. Pratiques, pp. 21-27.

évalués sur la base de ces statistiques, les policiers sont conduits, pour les améliorer (baisse du taux de délinquance, hausse du taux d'élucidation), à modifier leur pratique dans un sens qui les éloigne de la population – refus d'enregistrer les plaintes, focalisation sur les petits délits (élucidés) au détriment du travail d'enquête au long cours.

Ces différentes évolutions témoignent des rapports paradoxaux que l'Etat entretient avec le local en matière de sécurité. Consacrer le maire comme pivot des politiques de prévention ne clarifie en effet pas ces rapports. La multiplication des lois répressives et les effets d'annonce accompagnant celles-ci montrent bien à quel point la sécurité demeure, pour l'Etat, un enjeu politique essentiel. Les questions de sécurité sont pour le national un terrain de choix pour la récolte de bénéfices électoraux... souvent par le simple effet d'une « rhétorique législative », les lois en question s'avérant souvent soit inapplicables, soit inutiles, soit inconstitutionnelles.

D'autre part, l'encadrement juridique et financier des politiques *locales* de prévention ne laisse aux maires qu'une marge de manœuvre limitée. Ce que l'Etat leur donne d'une main, il le reprend de l'autre. Si le pilotage des CLSPD est supposé municipal, le code des collectivités territoriales dispose depuis 2007 que leurs programmes ne doivent pas être incompatibles avec le plan départemental de prévention de la délinquance arrêté par le préfet²⁷. Les stratégies territoriales de la police et de la justice restent donc très peu discutées dans le cadre contractuel. Les élus ne bénéficient en la matière que d'un droit à l'information. La police et la gendarmerie doivent les informer sans délai des infractions « causant un trouble à l'ordre public » et commises sur le territoire de la commune, le parquet des réponses pénales apportées aux mêmes faits²⁸. De même, les subventions du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) doivent être utilisées dans le respect des priorités fixées par l'Etat. Pour 2012, sur un montant disponible total de 50,8 M€, 29,7 € reviennent à la « vidéoprotection »²⁹.

Cela étant, on le verra sur le terrain, les positions des maires sur le sujet ne sont, elles-mêmes, pas dépourvues d'ambivalence.

²⁷ Art. L2215-2.

²⁸ Art. L2211-3.

²⁹ Circulaire NOR/IOC/K/12/01692/C du 30 janvier 2012 relative aux Orientations pour l'emploi des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance pour 2012.

2. Points de vue d'experts

Qu'en est-il aujourd'hui des politiques de prévention / sécurité ? Deux des experts auditionnés par le groupe de travail, Christian Mouhanna et Michel Marcus, évoquent respectivement la police et la gouvernance locale de la sécurité.

1. POLICE-POPULATION : UNE RUPTURE CONSOMMEE

Pour le sociologue Christian Mouhanna³⁰, le constat est sans appel : « *La rupture des relations police-population est consommée ; elle ne fait plus l'objet d'aucune tentative de changement.* » La police française, rappelle-t-il, est devenue nationale en 1941. Faite pour protéger l'Etat et non pour servir le citoyen, elle est organisée de façon centralisée ; ses priorités sont définies à l'échelon national, le recrutement est national également. La gauche a tenté d'infléchir ce tropisme centralisateur en introduisant une logique de proximité. Tentative plus ou moins avortée, qui fut moquée puis démantelée par la droite sans qu'aucune évaluation n'en ait jamais été réalisée. Quelques succès locaux n'ont pas pesé lourd, en 2002-2003, face à une conséquence de court terme : l'augmentation des chiffres de la délinquance résultant d'une plus grande facilité pour les victimes à porter plainte (proximité d'un poste de police, confiance envers l'institution...).

En quoi consiste cette rupture ? La police, dit Mouhanna, est à la fois absente et trop présente. Absente : le plus souvent elle ne vient pas quand on l'appelle (les policiers sont plus préoccupés d'assurer leur propre sécurité que celle des habitants) ; en outre, la fermeture des commissariats fait que les gens ne portent plus plainte (il faut aller trop loin pour le faire). Trop présente : elle va dans les quartiers en force, des compagnies de CRS procèdent à des contrôles d'identité de masse.

Trop présente et absente, la police pose problème : elle ne permet plus de mener une vie normale. Lorsque trois colonnes de policiers, le samedi soir, surveillent votre quartier, vos amis/visiteurs ont l'impression d'être entrés dans un autre monde... En même temps, la demande de sécurité est forte, et insatisfaite. Dans ces quartiers dits sensibles, les populations paupérisées attendent beaucoup des services publics en général et de la police en particulier. Ce qu'ils réclament, c'est une police « normale », « abordable », qui s'attaque aux vrais problèmes, ceux qui les concernent le plus. Le déploiement de force y

³⁰ Ch. Mouhanna, 2011, *La Police contre les citoyens ?, Nîmes, éditions Champ Social, collection Questions de société.* Auditionné le 15 avril 2010.

est trop souvent considéré comme disproportionné, malvenu et mal ciblé. En outre, le manque d'attaches des policiers dans ces secteurs conduit les habitants à les ignorer, à les détester, voire à les agresser en représailles d'interventions antérieures qui se sont mal passées. Or, sans contacts avec la population, sans renseignement, la police est aveugle et ne peut lutter efficacement contre la criminalité.

En face, on observe – évidemment – le malaise des policiers. Christian Mouhanna souligne deux phénomènes significatifs. D'abord « l'exit » : les policiers quittent la police nationale pour rejoindre le privé ou les polices municipales. Le fait est avéré, même s'il est difficile de savoir exactement combien de personnes quittent la police et la gendarmerie (*« le ministère de l'Intérieur est une institution très fermée ; il se soucie plus de se protéger lui-même que d'agir »*). D'autre part, on voit trop de policiers « en roue libre » : ils ne cherchent plus à faire leur métier avec discernement mais jouent aux policiers bêtes, disciplinés et méchants.

2. UNE GOUVERNANCE FAUSSEMENT LOCALE

Michel Marcus³¹ présente le Forum européen pour la sécurité urbaine et la philosophie de l'action en matière de sécurité que celui-ci promeut : la nécessité d'une contribution des maires à la prise en charge, avec l'Etat, des questions de sécurité. Son intervention fait elle aussi apparaître, cette fois à partir de la comparaison européenne, comment la logique locale peine à s'imposer en France. Dans la plupart des pays membres du Forum, le caractère plus décentralisé du pouvoir permet mieux une approche locale des questions de sécurité. « *En France, on parle de “contrat” (contrat urbain de cohésion sociale, contrat local de sécurité...) alors que les politiques sont imposées d'en haut, de l'Etat, aux collectivités locales. On fait semblant de négocier.* » En Angleterre, le modèle est autre. Avec le gouvernement de Tony Blair, le partenariat y est devenu obligatoire. Aucun acteur de la sécurité ne peut agir sans être associé à un autre et les budgets sont attribués en fonction du nombre de partenaires. On n'a pas que des partenaires « dormants » comme en France. Le partenariat doit signifier un changement de pratique professionnelle. Les villes françaises, ajoute-t-il, rechignent à rejoindre le Forum européen.

Le point de vue européen de Michel Marcus le conduit également à faire le point sur le *contenu* des politiques de sécurité. A une dualité de modèles – prévention communautaire + situationnelle du côté anglo-saxon, prévention « à la Bonnemaison » du côté français – succède aujourd’hui une relative homogénéisation, chacun des deux modèles empruntant à l'autre... même si la dimension communautaire, de participation des citoyens à la production de sécurité, demeure en France totalement marginale.

³¹ Magistrat de profession, Michel Marcus a participé à la mise en place du volet « prévention de la délinquance » de la politique de la ville. Il a été la plume du rapport Bonnemaison et a fait partie du Conseil national de la prévention de la délinquance (CNPD). Il a participé à la mise en place, sous l'égide du conseil de l'Europe, du Forum européen pour la sécurité urbaine qu'il dirige aujourd'hui, de même que le Forum français pour la sécurité urbaine. Auditionné le 5 novembre 2009.

3. « Sur le terrain »

A propos des politiques, comme de l'état des lieux, les déplacements effectués par le groupe complètent et affinent les informations recueillies dans un registre plus général. On reviendra, par les pratiques, sur trois questions. Les deux premières, classiques – Quels acteurs ? Quelles actions ? – seront l'occasion de préciser deux points : 1) Le maire occupe-t-il une place de « pivot » des politiques de prévention/sécurité et comment ? 2) Qu'en est-il, sur le terrain, de cette priorité qu'est devenue la vidéosurveillance ? On esquissera ensuite un état des lieux de ce qui reste souvent aussi peu pratiqué que pensé : 3) La participation des habitants à la production de sécurité.

1. LE MAIRE AU CENTRE DES POLITIQUES DE SECURITE ? TROIS MODELES

Face au désengagement de l'Etat (unanimement constaté), à son discours contradictoire – mettre le maire au centre des politiques de sécurité vs continuer à exploiter politiquement, au niveau national, l'insécurité et ne pas donner au local les moyens de son action –, on observe sur le terrain différents types de positionnement. Les visites de villes permettent d'esquisser trois « modèles ».

Le modèle de Nanterre

En bonne ville communiste, Nanterre s'est intéressée tardivement à la sécurité. Contrainte et forcée. Lorsque, en 2001, la ville a commencé à se préoccuper de la tranquillité publique (sous la pression des plaintes pour incivilités arrivant dans les conseils de quartier), « *il y avait peu de volontaires – un sujet complexe pour la gauche...* » C'est l'élu délégué à l'habitat qui « s'y est collé » et justifie aujourd'hui sa double compétence en disant que « *les problèmes de sécurité sont une raison pour certaines personnes de ne pas vouloir habiter à certains endroits* »...

La sécurité reste néanmoins une affaire d'Etat. Pas question, même si on finit par s'y intéresser, qu'une police municipale accomplit les missions régaliennes de sécurité dévolues à la police nationale. Ou du moins : « *Il n'y a pas de majorité pour une police municipale. On n'en a jamais débattu, mais on sait qu'il n'y a pas de majorité là-dessus.* » La ville embauche donc des « agents de tranquillité », qui sont investis de missions de proximité du type sorties d'école, « lien social » dans les halls d'immeubles, etc. Même cette création s'est faite dans la douleur, au terme de trois ans de débat, ses partisans se

voyant accusés de créer une police municipale déguisée. Ce qui a fini par faire basculer la gauche, c'est la pression sociale : « *A Nanterre il y a 600 faits de délinquance par mois, un quartier de la ville (le Parc) est classé parmi les 25 quartiers sensibles, dits "quartiers Sarkozy". On ne peut donc pas se désintéresser des questions de sécurité.* » Les agents de tranquillité sont alors soigneusement distingués de ce qui pourrait ressembler à des policiers. « *C'était un pré-requis, au point qu'au départ ils étaient même carrément invisibles.* » Aujourd'hui ils portent une parka rouge sur un pantalon noir. Même distinction radicale au niveau des compétences. « *La règle est que leurs activités s'arrêtent là où commence celle de la police.* » Ainsi pour les bas d'immeubles : les occupations peuvent y être plus ou moins pacifiques, dérangeantes, ou carrément commerciales. Les agents de tranquillité publique ne vont que dans les halls « pacifiques », où ils discutent avec les jeunes. Quand il s'agit de halls où l'occupation est « mal vécue par les habitants », c'est la police qui s'en occupe. Enfin, les halls dédiés aux commerces illicites sont traités par la brigade des stup. Bref, la version la plus « light » en termes de personnel de proximité.

La philosophie est la même, plus généralement, pour les rapports que la ville entretient avec la police et la justice. Ils existent... mais sont pudiquement passés sous silence. L'élu insiste sur « l'énorme travail de prévention » réalisé par la ville. « *Mais notre travail s'arrête là où commence celui de la police et de la justice. Même si on travaille avec eux, la ville n'a pas d'action propre police-justice.* »

Le modèle de Grenoble

A Grenoble, la sécurité est, à l'inverse, quasiment identifiée à la police municipale. On y présente une police municipale assumée comme telle, et dont la ville est fière, parce qu'elle rend, au final, un meilleur service que la police nationale, et dans de meilleures conditions d'emploi. Cette police, qui compte 100 agents, « *n'est en rien un sous-produit de la police nationale. Ce qui la différencie, c'est d'une part le respect de la part de son employeur – respect des agents, respect des syndicats – et d'autre part un respect à travers les conditions de travail : équipements, locaux... La police nationale serait plutôt le parent pauvre, de ce point de vue*

³². »

Le responsable du service prévention/sécurité de la ville explique toutefois comment « *on est peut-être à l'âge d'or de la police municipale de proximité* » : la PM de Grenoble est une vraie police de proximité, mais ça ne va pas durer. L'idée a toujours été de marquer une présence forte de la PM. Cela s'est traduit en termes de recrutement, de redéfinition des missions, de repositionnement de l'encadrement. Repositionner la PM pour qu'elle soit présente, en tenant compte du fait que les limites sont difficiles à identifier : ainsi, « *les gens appellent de plus en plus facilement la PM parce que la PN ne peut plus répondre à toutes les situations.* » Le texte de 1999 a rapproché la PM de la PN sur le plan de l'habillement, de la sérigraphie, « *c'est important dans la culture professionnelle. Et ça correspond à une attente des habitants.* » Mais aujourd'hui se précise la crainte que les

³² Entretien, élu, janvier 2011.

évolutions législatives ne la rendent *trop* semblable à la PN. Age d'or, car aujourd'hui on est à deux doigts d'un basculement vers la confusion entre les deux polices. En effet, la LOPPSI2, en discussion à l'époque de la visite, risquait (ces dispositions ont entre temps été censurées par le conseil constitutionnel³³) de mettre à mal la dimension de proximité qui fait la fierté de la PM de Grenoble. Le projet donnait aux agents de la PM des compétences judiciaires qui leur auraient permis d'intervenir comme la PN. Cela aurait inévitablement conduit à ce que les petites plaintes soient traitées par la PM, dont les agents se retireraient alors du terrain. Le recrutement produit un effet analogue : on voit arriver des policiers nationaux, des militaires. « *Donc, qu'on le veuille ou pas, on va un jour être obligés de prendre cette place. On va se retrouver comme aux Etats-Unis, où la police nationale ne fait que les enquêtes.* »

Le modèle de Nantes

A Nantes, comme à Nanterre, pas question de combler les lacunes de l'Etat. Mais au lieu d'opter pour une politique de lien social affichée, accompagnée de relations discrètes avec la police et la justice, ou d'assumer sans complexes une police municipale consistante, la ville s'engage dans un rapport de forces avec l'Etat. « *Il faut changer ce qui n'est pas satisfaisant, au lieu de rajouter une couche. L'idée est que la gauche pèse sur les institutions de l'Etat pour qu'il travaille différemment*³⁴. » Les outils contractuels sont utilisés comme un levier dans cette optique de changement ; ils servent à peser pour faire passer les priorités locales, positives et négatives. Ainsi, le CLS couvre non pas la ville dans sa totalité, mais les quartiers prioritaires. « *On veut montrer par là qu'il s'agit pour la ville de faire plus pour certains quartiers que pour d'autres. Ses six objectifs correspondent à ce qui, dans ces quartiers, constitue les préoccupations des habitants : la problématique du feu dans l'habitat social, la lutte contre le deal de proximité (question différente de celle de la lutte contre l'économie souterraine), les rodéos urbains, les tags, la sécurité dans les transports, l'hypercoolisation (objectif pour l'ensemble de la ville).* » A l'inverse, la vidéosurveillance fait l'objet d'un refus de principe. L'impulsion se situe également au niveau de la méthode de travail. Des outils véritablement locaux sont mobilisés, que ce soit en termes de personnes ou d'informations sur la délinquance. Le directeur de la tranquillité publique assiste une fois par mois aux réunions de police en préfecture. La ville travaille sur des indicateurs autres que les seules statistiques policières : faits répertoriés par les bailleurs et les transporteurs, prise en compte des pétitions signées par les habitants. « *Il s'agit là d'interpeller l'Etat autrement qu'à travers son prisme strictement juridique.* »

« *En résumé, on prend acte du fait que c'est l'Etat qui maîtrise les moyens et les gère comme il l'entend, tout en essayant d'exercer sur lui une influence pour que la situation locale soit prise en compte de la meilleure façon possible. L'objectif est de mettre le maire non pas au centre de la prévention (loi de 2007) mais au centre de la sécurité*³⁵.

³³ Décision N° 2011-625 DC du 10 mars 2011.

³⁴ Entretien, élu, janvier 2011.

³⁵ Voir G. Nicolas, 2011, Sécurité : que fait l'Etat ? que fait la ville ? in A. Wyvckens (dir.), *La sécurité urbaine en questions*, Paris, Le passager clandestin, coll. Pratiques, pp. 70-72.

Le modèle a ses limites : le territoire d'action des 90 policiers municipaux est restreint au centre-ville, « *un espace qui profite à un maximum de Nantais* », un espace où les occupations illégitimes posent le plus de problèmes. La PM ne va pas dans les quartiers, sauf pour des opérations ponctuelles. Pour aller dans les quartiers, il faudrait qu'elle double ou triple ses effectifs. « *Ce serait acter que la solidarité nationale n'existe plus. Sans compter le fait que la PM n'a pas les compétences judiciaires nécessaires pour intervenir sur les problèmes spécifiques aux quartiers (stups, etc.), alors qu'en centre ville, il n'y a que de "petits" incidents qui peuvent être réglés en résolution de problèmes.* » Cela étant, les habitants des quartiers se sentent discriminés. Pourquoi n'ont-ils pas, comme les autres, droit à une présence de la PM ? On leur répond, dit un élu, qu'on a autre chose, les médiateurs, « *mais pour le symbole, c'est tout de même un peu gênant* ». Une trentaine de médiateurs interviennent dans les quartiers, avec des missions variables selon les lieux. L'élu à la sécurité admet : « *Si j'en avais les moyens, je mettrais sans hésiter la PM dans les quartiers.* »

2. DE LA VIDEOSURVEILLANCE A LA VIDEOPROTECTION

La tension entre le niveau national et le niveau local se traduit également dans le registre de l'action. S'agissant de la prévention, les fonds mis à la disposition des villes par l'Etat via le Fonds interministériel de prévention de la délinquance créé en 2007 sont destinés de façon prioritaire à l'installation de systèmes de vidéosurveillance. Cette incitation financière s'accompagne d'une solide incitation juridique, plusieurs modifications législatives ayant contribué à faciliter les installations. On connaît les craintes qu'inspire la vidéosurveillance sur le plan de la protection des libertés et la réaction négative longtemps exclusivement idéologique qu'elle a suscitée. On sait par ailleurs le peu de certitudes scientifiques dont on dispose concernant l'efficacité de cette technologie³⁶. Qu'en est-il dans les villes visitées ? Ici aussi trois types de positionnement sont identifiables.

Nantes, rejet total. Nantes est une des rares villes françaises de plus de 100 000 habitants à s'opposer totalement à l'usage de la vidéosurveillance. La ville refuse, par principe, de prévoir dans son CLS une technologie « *présentée comme recette miracle alors qu'on supprime la police de proximité* ». Le CLS ne poursuivra « *que des objectifs qui représentent des préoccupations des habitants* ».

Nanterre, ni oui ni non. La ville de Nanterre a par rapport à la vidéosurveillance une attitude ambivalente. Au niveau du débat, la tendance est d'y voir une menace d'atteinte aux libertés publiques. Dans la pratique, l'ODHLM vient d'installer 350 caméras sur la ville. La police approuve, mais pas la municipalité. Le conseil général veut en installer dans le quartier du Parc. La ville donne son accord à condition que le conseil général les installe et les gère.

³⁶ Voir en particulier les travaux de Tanguy Le Goff et d'Eric Heilmann.

Lyon joue le jeu. Lyon la joue pragmatique, en assignant à la vidéosurveillance des objectifs précis et en l'encadrant de façon rigoureuse. 238 caméras sont installées dans l'espace public, dans des lieux choisis en fonction de leur caractère potentiellement problématique : débits de boisson, lieux de deal, par exemple. Les images sont visionnées 365 jours par an, 24 heures sur 24, par des agents municipaux n'entretenant aucun rapport hiérarchique ni avec la police nationale ni avec la police municipale. Le dispositif est présenté comme n'étant « *pas uniquement un outil pour la police, mais plus largement un outil destiné à gérer les dysfonctionnements de l'espace public* ». Le responsable du centre évoque ainsi le repérage de problèmes techniques ou, en hiver, un appui à l'action du 115 en direction des sans-abri. Sur le plan de la prévention de la délinquance, « *on n'est pas policiers, mais on essaie d'anticiper le flair policier. Par exemple, quand on voit deux groupes qui ont l'air excité, on les suit...* »

Le responsable insiste sur la qualité du cadrage lyonnais – qui se différencie à cet égard d'autres modes d'exploitation de la vidéosurveillance : « ... *des CSU³⁷ où on affiche au mur les plus belles prises du mois, des CSU où on entre comme dans un moulin* »... Une attention particulière est également apportée au recrutement des agents : entretien préalable, mise en situation et observation des attitudes, éventuellement entrevue avec un psychologue du travail.

A la question de savoir quelles sont les réactions des habitants à l'installation de caméras, la réponse est le constat de la banalisation de celles-ci. Autrefois la méfiance était de mise. « *Aujourd'hui on prépare des arguments pour refuser l'installation de caméras supplémentaires.* »

3. ET LES HABITANTS ?

Quel que soit le « modèle » retenu pour résoudre l'équation « local-national », au niveau local, au niveau des élus, de ceux qui devraient/pourraient jouer le rôle d'intermédiaires entre une police « trop nationale » et les habitants, un écart demeure souvent : entre les autorités municipales elles-mêmes et la population. Les habitants des quartiers de Nantes se sentent dévalorisés parce qu'ils « n'ont droit qu'à des médiateurs », pas aux policiers municipaux. Lors de son audition, fin 2009, une chargée de mission pour les questions de démocratie participative, de prévention et de sécurité dans une ville d'Ile-de-France soulignait la distance séparant – à l'époque (la situation a évolué depuis) – les services de la ville de la population et les conséquences que cela produisait. « *L'administration municipale parle plus à l'administration policière qu'aux habitants.* » Moyennant quoi, quand la municipalité est confrontée à des questions de sécurité, il est trop tard. Les conflits sont déjà graves, voire irréversibles. Les services municipaux réagissent dans l'urgence, ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour le long terme et la mise en place d'une veille de fond. « *Ils perdent alors en crédibilité auprès des habitants, qui attendent d'eux qu'ils anticipent les tensions. La plupart du temps, ils ne rencontrent d'ailleurs des*

³⁷ Centre de sécurité urbaine.

groupes, des habitants que dans des situations de crise. » A Grenoble³⁸, un policier municipal insiste sur la nécessité de « redonner confiance aux habitants ». Pour cela, dit-il, « il faut savoir leur répondre ».

On déplore parfois – plus ou moins sincèrement – l'absence de « participation des habitants » à la « production de sécurité ». A Strasbourg, où la question de la sécurité n'a pas été abordée en tant que telle, on apprendra que les habitants ne « bougent » que quand un événement dramatique – comme le décès d'un bébé renversé par un scooter – se produit et que, parfois, même ce genre de drame ne les fait pas se mobiliser. Dans aucun des sites visités, ou presque, il ne nous a en effet été donné à voir d'initiatives à proprement parler « citoyennes ». Est-ce si surprenant ? On évoquera ici une seule ville, celle de Villiers-le-Bel, où l'on a eu l'occasion d'en apprendre un peu plus sur ce point. On y a découvert deux modes d'action des habitants : les « manifestations en mairie » et divers « collectifs » nés d'événements ou de problèmes plus ou moins graves.

Les « manifestations en mairie » ont démarré peu après l'arrivée des unités territoriales de quartier (UTeQ) qui, à l'été 2009, s'accompagne de divers incidents : les agents se montrent plutôt agressifs, usant et abusant de leurs flashballs, blessant des jeunes. Une première fois, plusieurs dizaines de jeunes investissent la mairie, réclamant du maire une médiation. Ces opérations se reproduisent, médiatisées, bien organisées, dans le cadre de ce qui devient le collectif « Respect, Vérité et Justice », créé à la suite des émeutes de 2007, pour soutenir les familles des deux jeunes décédés, les inculpés, payer leurs avocats et travailler sur l'attitude de la police. Si le collectif finit par se retirer des affaires locales, la méthode des « manifestations » s'est maintenue. Elles sont devenues monnaie courante. « *Toujours sur des questions de sécurité. On arrive à 200, on occupe la mairie, on essaie d'obtenir des choses. » « Les gens veulent être tous reçus, fini les délégations, les arrangements bilatéraux ; ils ne font plus confiance.* » Alternatives aussi bien à la violence pure et simple qu'au silence, les « manifestations en mairie » sont devenues pour les habitants qui les pratiquent une possibilité d'expression qui les a « décomplexés face à l'administration ». Pour certains, elle a même été l'occasion de découvrir la mairie... dans laquelle ils n'étaient jamais entrés !

Parmi les « collectifs » figure en particulier le collectif du 29 juin. Il trouve son origine dans un événement dramatique survenu en 2010 : l'assassinat, en plein jour, d'un jeune du quartier. Composé principalement de femmes emmenées par la responsable de l'association Dialogues de femmes et la responsable de la compagnie Acta, auxquelles se joignent des habitants, des professionnels et des représentants d'associations, son message est le suivant : « Refuser toutes les formes de violence ». L'action du collectif a porté d'abord sur l'événement lui-même : ses membres exigeaient d'être informés sur le traitement réservé à ce meurtre par la police et la justice. « *Lutter contre le silence, le non-dit. Il fallait des réponses, il fallait des actes.* » La justice est dans un premier temps restée silencieuse, mais des réunions ont été organisées entre la police et les habitants. « *La police a fait son travail, “appuyée” sûrement par certains.* » Comme le précise la responsable de

³⁸ Janvier 2011.

l'association : « *Notre message consiste à dire qu'on ne peut pas savoir et ne rien dire.* » Par la suite, la spécificité de l'action du collectif, appuyé par une « organisatrice de communauté », a consisté à « *dépasser les seules questions de violence et de criminalité pour s'attaquer aussi à la violence institutionnelle et combattre les maux engendrés par la discrimination territoriale dont le territoire est victime* »³⁹. Les actions s'orientent autour des questions de partage de l'espace public. Les habitants écrivent ou vont voir les institutionnels, les interpellent, sur des sujets aussi variés que la sécurité, les transports, le logement.

La police, en la personne d'un commissaire et d'un DDSP « *particulièrement communicants, très présents sur le terrain* », va rapidement jouer le jeu. Des réunions régulières sont organisées, avec les jeunes, avec les femmes du collectif. La RATP, de son côté, reçoit des habitants venus lui expliquer les difficultés liées à une ligne de bus unique, particulièrement surchargée. Quelques femmes ont réalisé des pointages, aux petites heures du matin : l'encombrement de la ligne oblige les gens à partir plus tôt encore, pour ne pas se trouver devant un bus où il est impossible de monter. On voit comment les habitants peuvent fournir des indications qualitatives, originales, autres que les statistiques du transporteur.

D'autres collectifs naissent, ici et là, sur des sujets divers : éducation, sécurité, transports. Des collectifs qui s'arrêtent une fois le problème réglé, comme à propos d'un parc urbain, que la ville aménageait sans tenir compte des propositions des gens. L'un d'entre eux concerne l'école. « *Les gens ont commencé à bouger quand la cour du collège est devenue le lieu de règlements de comptes entre quartiers.* » C'est ainsi qu'« *on a vu les habitants se mobiliser, en dehors de toute association, sur un objectif commun. [...] Ce qui change, c'est le profil des gens qui se mobilisent. Des habitants lambda, décomplexés (par rapport à la langue, par exemple). Une sorte d'émancipation par rapport aux associations.* » Les divers collectifs, on n'en parle pas, mais les gens savent vers où se tourner. En matière de sécurité, quand quelque chose ne va pas, les habitants appellent directement le commissaire, ou le collectif du 29 juin.

Et surtout, « *à présent, quand il y a un débat, les policiers viennent en tenue, parce qu'ils viennent rendre des comptes au peuple. Le DDSP et le commissaire sont présents sur de nombreuses animations locales. Les habitants sont très honorés. Les gens se disent "Peut-être qu'on nous devait ça depuis longtemps".* »

« *Les élus ont du mal à comprendre que le commissaire parle directement aux habitants, sans la médiation de la ville.* » Dans un premier temps, ils tenteront de renvoyer les membres du collectif aux formes classiques de participation des habitants : « barbecues, fêtes, pétitions » ou instances consultatives existantes, bien encadrées par les édiles locaux. « *La difficulté pour les élus est d'accepter et de comprendre que céder le terrain du dialogue à la société civile, en matière de réflexion sur la sécurité, est un risque à*

³⁹ Cf. C. Evita, 2011, Une expérience de coproduction participative en matière de sécurité ou les ingrédients d'un système collaboratif, in A. Wyvekens (dir.), *La sécurité urbaine en questions*, Paris, Le passager clandestin, coll. Pratiques, pp. 86-89.

prendre »⁴⁰. Et les fonctionnaires se sentent dépossédés, eux qui parfois, à présent, ne sont plus que les *invités* de manifestations organisées par les habitants.

A côté de la pugnacité des habitants, le rôle de l'organisatrice de communauté est crucial. Elle a habité un quartier de la ville, avant d'occuper ses fonctions à la mairie. Sa position : le maillon manquant dans une chaîne d'acteurs, celui qui prend en compte le quotidien des habitants. « *Je tente d'interpréter le quotidien et de le transformer en problématiques politiques (pour les élus) ou citoyennes (à traiter par les habitants).* »

Peu à peu les élus réaliseront que la prise de risque en vaut la peine : « *La pratique quotidienne de la ville par les acteurs de la société civile* » confère au groupe « *une capacité d'analyse bien particulière de son environnement ; l'identification des points de cristallisation des tensions, des horaires des conflits ou des protagonistes impliqués peuvent apparaître plus affinés que celle des professionnels, voire même de la police nationale* ». Au point que le dialogue se réorganise : « *Le CLSPD est enfin la clé des rapports ville-police nationale...* »

Tableau exceptionnel ? Non représentatif ? Sans doute. Et en même temps très éclairant. Tout est dit ou presque. Rares sont les villes où l'on découvre des initiatives d'habitants, plus encore celles où quelqu'un affirme « qu'on ne peut pas savoir et ne rien dire ». Mais rares sont les équipes municipales prêtes à comprendre que s'ouvrir à la société civile, en matière de réflexion sur la sécurité, est un risque à prendre. Redonner confiance aux habitants, avant d'attendre d'eux qu'ils « bougent ». C'est-à-dire, d'abord, les écouter, les entendre – avec des préoccupations qui ne sont pas nécessairement d'abord celles des institutions, la ligne de bus impraticable compte autant que les flashballs des policiers, la sécurité n'est qu'un élément, un aspect de la qualité de la vie des gens. Puis, quand ils prennent la parole, entendre non seulement leurs demandes mais reconnaître et apprécier les éléments d'information, de solution qu'eux-mêmes apportent, reconnaître leur « expertise » spécifique. *Redonner confiance* aux habitants, savoir leur répondre, suppose aussi de leur faire confiance, de les traiter en interlocuteurs. Et, enfin, en toute logique, leur rendre des comptes.

⁴⁰ Ibid.

PARTIE 3

Enseignements

Plutôt que sur une liste de préconisations⁴¹, on voudrait terminer ce voyage en tirant quelques fils dans l'esprit du rapport du groupe de travail : « abaisser les barrières sociales », « mobiliser les moyens de la société ». Auditions et visites de villes ont été l'occasion de « revisiter » la question du caractère *local* d'une politique de sécurité. Il faut qu'elle parte d'une définition véritablement locale des problèmes de sécurité, y compris la sécurité au sens large. Il faut ensuite qu'elle utilise des moyens adaptés, sachant qu'une partie de ces moyens dépend directement de l'Etat. Mais il faut aussi, d'abord, qu'elle donne leur juste place à ses principaux bénéficiaires, les habitants eux-mêmes. La question est souvent posée de savoir jusqu'à quel point ceux-ci peuvent être « producteurs » de sécurité, dans un pays comme la France. Ce que l'on retient de ce périple se situe en amont de cette question : c'est le sentiment que, même locale, la politique de sécurité reste souvent éloignée de ceux à qui elle est supposée s'adresser. Le ravissement des habitants lorsque le DDSP en personne assiste aux animations locales, la satisfaction éprouvée lorsque le commissaire les reçoit pour évoquer tel ou tel problème sont aussi significatifs que la violence des « manifestations en mairie » de jeunes réclamant des comptes. On s'en étonne – au lieu de s'étonner de ce qui en est la cause ordinaire : l'absence de relation, l'absence de considération.

Les enseignements spécifiques du groupe sur le thème de la sécurité tiennent en deux « lignes » indissociables :

- Définir et mettre en œuvre une politique locale
- La rendre à ses destinataires

⁴¹ On en trouve d'excellentes dans deux autres rapports de Terra Nova :

- M. Nadel, J.-J. Urvoas, 2012, *Changer de politique de sécurité*, Paris, Terra Nova, Projet 2012, n° 18.
- V. Sagant, B. Hurel, E. Plouvier, 2012, *L'imposture. Dix années de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy*, Paris, Fondation Terra Nova, Projet 2012, n° 19.

1.

Une politique locale avec des moyens nationaux

Entre des élus farouchement défenseurs d'une police demeurant nationale et d'autres, tout aussi farouchement désireux de peser plus sur leur politique locale de sécurité, entre un développement des polices municipales – avec les problèmes de financement, donc d'égalité que cela pose⁴² – et une municipalisation de la police nationale – très éloignée de la culture politique française –, la démarche nantaise paraît riche de perspectives. Elle consiste à pousser jusqu'au bout la logique des CLS : un vrai contrat *local*, basé non plus sur l'état 4001 mais sur des indicateurs locaux négociés ; des priorités véritablement locales définies conjointement par la ville, le préfet et le procureur. A la différence d'aujourd'hui le maire ne serait plus cantonné aux questions de prévention, mais compétent pour négocier localement l'ensemble de la politique de sécurité, et pour l'afficher – avec ses domaines prioritaires... et donc aussi des domaines « moins prioritaires », en d'autres termes des choix dont les élus auront à rendre compte. « *Les élus s'expliqueront. Parce que tout n'est pas possible. Quand on fait un peu de tout, on fait du moyen, du moyen bas*⁴³. »

Quant aux moyens policiers utilisés, il s'agirait toujours des moyens détenus par l'Etat, mais dont la répartition et l'utilisation seraient adaptées aux priorités définies localement, donc discutées localement, avec le préfet et le procureur, en ce compris la répartition des effectifs (police de proximité, police judiciaire). Pas de municipalisation de la police nationale, donc mais « *une décentralisation poussée, une contractualisation réelle* » qui pourrait s'accompagner en outre de réformes structurelles au niveau de la police et de la gendarmerie : participation du maire à la notation du DDSP, recrutement de directeurs de la tranquillité publique détachés du corps des commissaires de police pour une plus grande professionnalisation. « *Il ne s'agit donc pas, pour l'élu local, de mettre en œuvre des moyens supplémentaires, des moyens différents, au risque de créer des disparités entre les villes, comme on le dénonce souvent à propos des polices municipales. Il s'agit de partager ce qui existe pour le mettre au service de stratégies locales poursuivant des objectifs définis localement. Les moyens sont là. Ce qui importe, c'est de déterminer à quoi et comment on les emploie.* » Il s'agit de changer les comportements, plutôt que les organigrammes. Et ça ne coûte pas un sou.

⁴² Même si une analyse plus fine, comme celle menée par Virginie Malochet, montre qu'il y a autant de types de polices que de localités. Les visites de villes le confirment.

⁴³ Entretien, élu.

2.

Les habitants : casser la verticalité

On compare généralement les politiques locales de sécurité françaises au *community policing* américain en opposant le « top-down » français – les institutions s’occupent des habitants, les « pédagogisent », les encadrent, sachant ce qui est bon pour eux – à une logique américaine « bottom-up », porteuse d’une relation plus égalitaire entre les citoyens et les institutions. Quand la France s’essaie à la police de proximité, ou à des politiques *locales* de sécurité, quand elle se « rapproche » des citoyens, c’est toujours « top-down ». On part juste d’un peu moins haut.

Il faut bien sûr reprendre les diverses préconisations formulées pour améliorer le lien entre institutions et habitants : des formations communes, qui mettraient la ville et les habitants au centre des préoccupations de sécurité⁴⁴, des stages de jeunes dans les structures de police⁴⁵, l’obligation pour la police de délivrer un récépissé lors de chaque contrôle d’identité⁴⁶...

On peut également, avec le FFSU, encourager les démarches inspirées de la médiation. Pour Michel Marcus, « *la question de la participation des citoyens à la sécurité doit rester ouverte. Il ne faut pas la mêler à la question policière mais plutôt à la régulation des conflits. La culture de la médiation devrait être promue de façon plus systématique. La médiation dans les établissements scolaires est également une piste, qui est très naturelle en Suède, en Norvège. Cela crée une culture de la médiation très tôt chez les enfants.*

Dans la même direction et au-delà, il paraît urgent, de façon plus générale, de traiter les citoyens en interlocuteurs à part entière : développer une culture de l’écoute, de la négociation. Les habitants sont associés trop tard, le plus souvent, à la résolution des problèmes de sécurité. Ils sont pourtant détenteurs d’une expertise spécifique, que les professionnels ont tout intérêt à découvrir, et à exploiter. Au lieu d’inviter les gens à « suivre ce que préconisent les professionnels », il faut soutenir, encourager ceux qui veulent s’investir. Ne pas leur « donner du projet » en leur demandant de suivre, mais les suivre, eux, lorsqu’ils bougent sur des sujets qui ne sont pas à l’ordre du jour. Même et surtout lorsque la sécurité au sens strict n’est apparemment pas leur préoccupation première. On voit bien, à Villiers-le-Bel, que c’est parce que les gens se sont mobilisés non

⁴⁴ Entretien, élu, Nantes.

⁴⁵ Audition de Sihem Habchi, association « Ni putas ni soumises », le 9 septembre 2009.

⁴⁶ Police, service public ? L’appel citoyen. Graines de France,

<http://appelpoliceservicepublic.wordpress.com/2012/02/15/police-service-public-lappel-citoyen/>

pas à partir d'une structure, d'un projet, mais de « problèmes », qu'ils ont réussi à instaurer un contact avec les institutions. Avec l'aide de ce « chaînon manquant » que peut représenter l'organisateur de communauté.

Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un *think tank* progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des évènements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : www.tnova.fr

Terra Nova - Déjà parus

Biodiversité – prendre soin de la nature : un investissement pour l'avenir, Aude Auroc, Jules Vertin, Maud Lelièvre (Terra Nova, Contribution n°24, 2012).

Pour une régulation des hautes rémunérations, Martin Hirsch, Gaby Bonnand, Sandra Desmettre (Terra Nova, Contribution n°20, 2011)

L'imposture, dix ans de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy, Préface de Robert Badinter, Valérie Sagant, Benoist Hurel et Eric Plouvier (Terra Nova, Contribution n°19, 2011)

Changer de politique de sécurité, Jean-Jacques Urvoas et Marie Nadel (Terra Nova, Contribution n°18, 2011)

Pour une République des services publics, Martine Lombard et Jean-Philippe Thiellay, (Terra Nova, Contribution n°17, 2011)

Les primaires : une voie de modernisation pour la démocratie française, par Olivier Ferrand, Florence Chaltiel, Marie-Laure Fages, Harold Huwart et Romain Prudent (Terra Nova, 2011)

2012-2017 : Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale, Henri Rouilleault, (Terra Nova, Contribution n°15, 2011)

Ecole 2012 : Faire réussir tous les élèves, François Dubet et Ismaël Ferhat (Terra Nova, Contribution n°14, 2011)

Pour une mobilité durable, Diane Szynkier, (Terra Nova, Contribution n°13, 2011)

Faire réussir nos étudiants, faire progresser la France, propositions pour un sursaut vers la société de la connaissance, par Yves Lichtenberger et Alexandre Aïdara (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°12, 2011)

Coopération internationale : éléments d'une politique progressiste, par Anne Mingasson (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°11, 2011)

Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social, par Guillaume Macher (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°10, 2011)

D'un capitalisme financier global à une régulation financière systémique, par Laurence Scialom et Christophe Scalbert (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°9, 2011)

Maîtriser l'énergie : un projet énergétique pour une société responsable et innovante, par Alain Grandjean (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°8, 2011)

Les défis du care : renforcer les solidarités, par Gilles Séraphin, rapporteur du groupe, préface de Marc-Olivier Padis, directeur éditorial de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°7, 2011)

L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°6, 2011)

L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°5, 2011)

Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistanat n'est pas le sujet, par Marc-Olivier Padis et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°4, 2011)

Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance, par Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°3, 2011)

L'avenir de la décentralisation, par Victor Broyelle et Yves Colmou, président du groupe de travail et Karine Martin, rapporteure (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°2, 2011)

Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°1, 2011)

La justice, un pouvoir de la démocratie, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau, président du groupe de travail, et Hélène Davo et Sonya Djemni-Wagner, rapporteures (Terra Nova, 2010)

Pour une réforme progressiste des retraites, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

L'Etat Pyromane, ouvrage collectif sous la direction d'Olivier Ferrand (Terra Nova, Delavilla, 2010)

L'Europe contre l'Europe, par Olivier Ferrand, président de Terra Nova (Hachette Littératures/Terra Nova, 2009)

Pour une primaire à la française, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)