

# LA SÉCURITÉ URBAINE EN QUESTIONS

## COMPRENDRE

pour **AGIR** aujourd'hui dans sa collectivité  
et sur son territoire.

COORDINATION DU PROJET

**Cédis**

SOUS LA DIRECTION DE

**Anne Wyvekens**

Directrice de recherche au CNRS  
CERSA – Université Paris 2

# LA SÉCURITÉ URBAINE EN QUESTIONS

CONTRIBUTEURS

**Philippe Robert**

**Charles Gautier**

**Virginie Gautron**

**Christian Mouhanna**

**Virginie Malochet**

**Frédéric Ocqueteau**

**Jacques Faget**

**Maryse Esterle**

**Jacques de Maillard**

**Tanguy Le Goff**

**Céline Loudier-  
Malgouyres**

**Pierre Januel**

**Émilie Thérrouin**

**Gilles Nicolas**

**Mélanie David**

**Renaud Prouveur**

**Céline Evita**

**Alain Périès**

**François Dreux**

**Paul Landauer**

**Marie-Aude Corbille**

**Gersende Franc**

**Michel Le Calloc'h**

---

Directeur de publication : Henri Arévalo  
Comité de rédaction : Pierre Serne  
Secrétaire du comité : Marie-José Blouin

Cédis  
105-107, boulevard de Chanzy  
93100 Montreuil  
[cedis@cedis-formation.org](mailto:cedis@cedis-formation.org)  
[www.cedis-formation.org](http://www.cedis-formation.org)  
Tél. 01 41 58 52 40 | Fax : 01 42 87 05 80

# Construisons une nouvelle vision de la sécurité urbaine

Jusqu'à présent, très peu d'élu-es écologistes se sont vus confier dans les municipalités des délégations dans la sécurité urbaine. Deux raisons expliquent cela. Une première est que leur histoire militante les conduit naturellement à se saisir en priorité de domaines d'action dont ils se sentent coutumiers. La deuxième, il faut le dire clairement, est que la sécurité urbaine confronte au pouvoir de restreindre les libertés individuelles et à celui de la capacité à réprimer ; or ces logiques sont mineures dans le socle de la pensée écologique.

Avec ce guide, le chantier est ouvert. Plus que faire un état exhaustif des pratiques, cet ouvrage va contribuer à poser les bases d'une pensée et de pratiques collectives en la matière. Son organisation facilite l'appréhension du sujet puisque différents articles précisent avec pertinence les éléments de contexte et tentent de répondre à une série de légitimes interrogations. Remercions particulièrement Anne Wyvekens pour son excellent travail de coordination de l'ouvrage, Émilie Théroüin qui apporte son témoignage d'élue directement impliquée, Pierre Januel pour ses précieux conseils et toutes celles et tous ceux qui ont apporté leur expertise ou leur expérience.

Élu-es écologistes, nous aspirons à assumer la totalité de la gestion de nos communes. À ce titre, nous devons affronter ce sujet et nous en saisir avec détermination pour construire une vision de la sécurité urbaine qui dépasse le simple discours de la médiation et de la prévention. Allons-y franchement mais ne renonçons pas pour autant à nos valeurs qui placent le respect des individus, des groupes humains, et des droits fondamentaux au centre de toutes les politiques publiques.

HENRI ARÉVALO  
Président du Cédés

## De la sécurité publique à l'espace public

Introduction, *par Anne Wyvekens*.....6

## 1 | COMPRENDRE

**Les délinquances et leurs évolutions**, *par Philippe Robert*.....14

### La sécurité urbaine, entre local et national

Le maire, « pivot » des politiques locales de sécurité ?

*Entretien avec Charles Gautier*.....21

Les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité

*Par Virginie Gautron*.....27

La police, quelle contribution à la sécurité urbaine ?

*Par Christian Mouhanna*.....31

Les polices municipales, seules « vraies » polices de proximité ?

*Par Virginie Malochet*.....35

La contribution de la sécurité privée à la sécurité urbaine

*Par Frédéric Ocqueteau*.....40

La médiation : une autre façon d'assurer la sécurité

*Par Jacques Faget*.....45

### La sécurité urbaine, entre prévention et répression ?

École et sécurité : un couple désassorti ?

*Par Maryse Esterle*.....49

À l'intersection de la prévention et de la sécurité : les agents locaux de médiation sociale

*Par Jacques de Maillard*.....53

La vidéosurveillance : « success story » d'une technologie à l'efficacité limitée

*Par Tanguy Le Goff*.....56

À la croisée de l'urbanisme et de la sécurité

*Par Céline Loudier-Malgouyres*.....60

## 2 | AGIR | TÉMOIGNAGES ET EXPÉRIENCES

### L'élu et la sécurité urbaine

Pour une politique écologiste de sécurité

*Par Pierre Januel et Émilie Thérouin*.....66

Sécurité : que fait l'État ? Que fait la ville ?

*Entretien avec Gilles Nicolas*.....70

### La justice et la sécurité urbaine

Un chargé de mission « politique judiciaire de la ville » au parquet de Lille

*Par Mélanie David*.....73

◆ **Les groupes locaux de traitement de la délinquance**.....75

◆ <b>Les maisons de la justice et du droit</b> .....	76
◆ <b>L'accompagnement des victimes</b> .....	77

## **Jeunesse, école et sécurité**

Prévention de la délinquance liée au décrochage scolaire – Meaux <i>Prix Prévention de la délinquance du FFSU 2009</i> .....	78
Le dispositif des chantiers éducatifs comme outil de médiation locale – Pessac <i>Prix Prévention de la délinquance du FFSU 2010</i> .....	82

## **Les habitants, coproducteurs de sécurité**

Une expérience de coproduction participative en matière de sécurité ou les ingrédients d'un système collaboratif <i>Par Céline Evita</i> .....	86
Expériences citoyennes à Aubervilliers <i>Par Alain Périès</i> .....	90

## **Habitat social et sécurité**

Lille Métropole Habitat. Une démarche globale au service de la médiation tranquilité <i>Par François Dreux</i> .....	91
Sécurisation de deux quartiers d'habitat social à Brest <i>Par Paul Landauer</i> .....	97
Vaulx-en-Velin : prévention situationnelle dans la rénovation urbaine <i>Par Marie-Aude Corbille</i> .....	100

## **Outils de prévention situationnelle**

Les études de sûreté et de sécurité publique dans les opérations d'aménagement et de construction <i>Par Gersende Franc</i> .....	102
La commission consultative communale de prévention situationnelle de la ville de Lyon <i>Par Michel Le Calloc'h</i> .....	105
◆ <b>La vidéosurveillance dans les lieux publics</b> .....	109

## **Mesurer la délinquance**

Les statistiques policières : le fichier « État 4001 ».....	112
Les enquêtes de victimation.....	113
Les enquêtes de délinquance autodéclarée.....	114
◆ <b>La cartographie de la délinquance</b> .....	115
◆ <b>L'observatoire de la tranquillité publique</b> .....	117

## **3 | ANNEXES**

Principaux textes législatifs.....	122
Compléments bibliographiques.....	123
Sigles et acronymes.....	125

## De la sécurité publique à l'espace public

Face à l'ampleur prise par la question de la sécurité urbaine, il importe de préciser en quoi consiste ce petit livre. Ce n'est pas un guide pratique exhaustif<sup>1</sup>. Il ne propose pas non plus une analyse critique des politiques en vigueur et de leurs présupposés. Il vise simplement à donner aux élus des outils, descriptifs et analytiques, qui leur permettent de mieux comprendre l'univers de la sécurité urbaine et de mieux agir dans ce champ complexe et sensible.

Cet outillage se présente sous la forme d'un recueil de textes, distribués en fonction de leur portée : générale dans la partie « Comprendre », où la plupart des contributions sont l'œuvre de chercheurs choisis en raison de l'actualité des travaux qu'ils conduisent sur les thèmes abordés ; opérationnelle dans la partie « Agir », consacrée à des témoignages d'acteurs et à la description de divers dispositifs et actions qui nous ont paru significatifs des pratiques et enjeux actuels en matière de sécurité urbaine.

Les deux parties de l'ouvrage forment néanmoins un tout, dans lequel le lecteur est invité à naviguer, à partir du regard thématique que nous proposons dans cette introduction. Après un aperçu des délinquances et de leurs évolutions, le propos est structuré autour de deux axes, deux mouvements de fond qui animent depuis quelques années la problématique de la sécurité urbaine. L'un concerne ses acteurs : la sécurité, prérogative régaliennne de l'État, se trouve de plus en plus, dans les faits, assumée au niveau local. L'autre concerne les registres de l'action, qu'on analysera comme oscillant entre une rhétorique répressive et le développement d'une prévention d'un genre nouveau.

### Connaître les délinquances, les « mesurer »

Dans sa contribution relative aux délinquances et à leurs évolutions, Philippe Robert (CNRS) donne également à voir, en filigrane, ce que ces évolutions disent des politiques menées en la matière. Sa réflexion est complétée, dans la partie « Agir », par la description de quelques instruments de mesure ou de connaissance des délinquances : statistiques policières, enquêtes de victimation et de délinquance autodéclarée, observatoires locaux, cartographie de la délinquance.

### Les acteurs : la sécurité urbaine, entre local et national

La sécurité, affaire d'État ou problème local ? Compétence régaliennne par excellence, la sécurité urbaine n'est plus, depuis plusieurs décennies, le domaine réservé de la police nationale. La prise de conscience du caractère éminemment local des questions de délinquance remonte au début des années 1980. Le

---

1. On n'abordera pas, par exemple, la question spécifique de la délinquance des mineurs (et des tentatives de réforme de l'ordonnance de 1945), ni l'impact urbain de la menace terroriste. On a également dû renoncer à faire état des aspects comparatifs de la problématique.

rapport de la commission des maires sur la sécurité, dit rapport Bonnemaizon<sup>2</sup>, inaugurerait une « prévention à la française » faite de partenariat local, qui devait se conjuguer non seulement à la solidarité mais également à la répression. À la fin des années 1990, c'est sous la bannière de la sécurité que le colloque de Villepinte relance ce partenariat local. Et, en 2007, la loi sur la prévention de la délinquance consacre le maire comme pivot de la politique locale de prévention.

Le rapport entre l'État et le local, en la matière, n'est pas clarifié pour autant. Deux élus en témoignent. Analysant la place du maire dans les politiques de sécurité, Charles Gautier, président du Forum français pour la sécurité urbaine, montre comment la sécurité fait l'objet d'une décentralisation qui ne dit pas son nom, à travers la réduction des effectifs de la police nationale et la confusion grandissante entre les missions et compétences de celle-ci et celles des polices municipales, dont l'État encourage implicitement la multiplication. Gilles Nicolas, adjoint au maire de Nantes en charge de la sécurité, lui fait écho dans la partie « Agir » : il propose une alternative prenant la forme d'une utilisation réfléchie, définie et évaluée localement, de moyens policiers demeurant une organisation de niveau national.

L'ambivalence est lisible également sur le front des dispositifs locaux de coproduction de la sécurité : Virginie Gautron (université de Nantes) souligne et illustre, parmi les limites qui les affectent, le maintien voire l'accentuation du leadership de l'État en matière de sécurité.

Les articles consacrés respectivement à la police nationale (Christian Mouhanna, CNRS) et aux polices municipales (Virginie Malochet, IAU îdF) détaillent – entre autres apports – les implications de ce qu'on pourrait appeler le double discours de l'État. L'organisation centralisée et le fonctionnement de la police nationale rendent celle-ci incapable de faire face à des problématiques locales parfois difficiles ; « la rupture des relations police-population est consommée ; elle ne fait plus l'objet d'aucune tentative de changement ». Quant aux polices municipales, « tentées » par la proximité, elles tendent néanmoins à ressembler de plus en plus à leur grande sœur nationale.

Le développement de la sécurité privée est une autre façon de pallier le désengagement de l'État sur le terrain. Frédéric Ocqueteau (CNRS) évoque à ce sujet le problème de la légitimité d'agents de première ligne devenus indispensables, mais demeurant objet d'une suspicion que l'État s'emploie à lever en organisant de façon plus efficace le contrôle de leurs parcours et de leurs activités.

L'institution judiciaire occupe ici une place particulière. Un certain nombre de procureurs s'étaient mobilisés, au début des années 1990, créant maisons de justice et du droit ou groupes locaux de traitement de la délinquance (cf. les fiches outils proposées dans la deuxième partie de l'ouvrage<sup>3</sup>). L'implication

---

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

3. Toutes les « fiches outils » présentées dans la partie « Agir » sont tirées ou inspirées de l'ouvrage de Renaud Prouveur, *Vademecum de la sécurité et de la prévention*, Paris, éditions Arnaud Franel, 2009.

des magistrats paraît moins soutenue aujourd’hui. Est-ce dû à une pénurie de moyens freinant tout investissement à l’extérieur des palais ? À une culture judiciaire consistant à traiter des individus plutôt qu’à entrer dans la logique territoriale des politiques locales de sécurité ? Ou à un contexte difficile pour l’institution dans ses rapports avec l’exécutif ? Les différents facteurs jouent sans doute cumulativement. Certains parquets ont choisi, pour « ne pas arbitrer entre la charge juridictionnelle “classique” du parquet et une politique partenariale », de recourir aux services d’un « chargé de mission politique judiciaire de la ville ». Mélanie David décrit le poste qu’elle a occupé en cette qualité au parquet de Lille. De manière générale, « les relations entre acteurs municipaux et acteurs judiciaires restent faiblement intégrées »<sup>4</sup>.

Les grands absents de nos politiques de sécurité urbaine sont leurs premiers bénéficiaires, les usagers eux-mêmes. À la différence de ce que l’on observe chez bon nombre de nos voisins européens, sans parler de ceux d’outre-Atlantique, les pratiques de « coproduction de sécurité » associant les habitants font chez nous figure d’exception et sont en outre souvent en butte à la méfiance des autorités. Deux exemples d’« expériences citoyennes » sont relatés en deuxième partie, sous la plume de responsables municipaux, Céline Evita et Alain Périès. Les médiations sociales, évoquées par Jacques Faget (CNRS), représentent une autre forme d’implication des citoyens dans les questions de sécurité, plus conformes peut-être au contexte sociopolitique français en raison du rôle qu’y jouent professionnels ou associations.

## Les registres de l’action : la sécurité urbaine, entre prévention et répression ?

Qu’en est-il des registres de l’action ? L’actualité législative de ces dernières années donne à voir, sur fond d’exploitation politique du thème de la sécurité, un regain d’activité répressive. Celle-ci concerne aussi bien les mineurs (centres éducatifs fermés, tentatives d’abaisser l’âge de la majorité pénale, peines planchers) que les majeurs (peines planchers, rétention de sûreté), autant les infractions graves (délinquance sexuelle, crimes de sang) que les atteintes à la tranquillité de l’espace public (rassemblements dans les halls d’immeubles, racolage passif). Une forme d’enchaînement devenue classique – un fait divers, une loi<sup>5</sup> – invite toutefois à relativiser la portée de cette « frénésie législative »<sup>6</sup> : parmi les nombreuses lois pénales votées depuis 2002<sup>7</sup>, 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

4. Anne-Cécile Douillet, Jacques de Maillard, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, vol. 49, n° 4, pp. 793-818, 2008.

5. Affaire Évraud 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.

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

7. Voir en annexe la liste des principales d’entre elles.

halls d'immeubles, décret « anti-cagoules »), ou de retard pris dans la rédaction des décrets d'application (loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle, pourtant adoptée selon la procédure d'urgence), voire d'inconstitutionnalité (rétention de sûreté), les exemples sont nombreux.

### Prévention sociale, prévention situationnelle

*« Axée plutôt sur le long terme, la prévention sociale concerne les interventions qui visent, indirectement ou directement, à influencer sur la personnalité et les conditions de vie des individus pour éviter la production de comportements déviants et réduire les facteurs sociaux prédisposant à la délinquance. »*

*« Orientée vers l'acte, la prévention situationnelle désigne des mesures qui visent à supprimer ou à réduire les opportunités de commettre une infraction en modifiant les circonstances dans lesquelles ces infractions pourraient être commises. Elle s'attache à rendre plus difficile, plus risquée et moins profitable la commission des infractions par la dissuasion et la protection des victimes potentielles, que celles-ci soient des personnes ou des biens. »*

---

Source : Délégation interministérielle à la ville, *Politique de la ville et prévention de la délinquance. Recueil d'actions locales*, Paris, Éditions de la DIV, coll. Repères, 2004.

La multiplication des lois pénales et sécuritaires va de pair avec une relative désaffection de la prévention *sociale* au profit de son homologue *situationnelle*. La conjugaison de ces deux phénomènes peut donner lieu à une analyse en termes de déclin, voire de démolition d'un système. Le « welfarisme pénal », ce volet pénal de l'État social, qui fait prévaloir l'éducatif sur le répressif, serait démantelé par le néo-libéralisme et consécutivement célébré comme un âge d'or. On voudrait ici prendre un parti différent : plutôt que de pleurer un monde passé, tenter d'analyser ce qui se met en place et en examiner les potentialités, autrement dit parler plutôt de passage d'un système à un autre<sup>8</sup>. Ce choix explique la place limitée réservée dans l'ouvrage à une prévention sociale par ailleurs toujours active et imaginative, ainsi que le soulignent Émilie Théroüin et Pierre Januel (Europe Écologie-Les Verts). Ces mêmes auteurs montrent parallèlement, dans leur contribution d'ensemble, comment la prévention situationnelle, entendue au sens large, peut être mobilisée par les écologistes pour alimenter une vision de la sécurité qu'ils peignent aujourd'hui à élaborer.

---

8. Cf. Jacques Donzelot, *La dissuasion urbaine du crime*  
<http://donzelot.org/articles/prevention.pdf>

Si le modèle de prévention sociale montre aujourd'hui ses limites<sup>9</sup>, si ses acteurs font l'objet d'une critique récurrente<sup>10</sup>, il n'a pas totalement disparu pour autant. En témoignent ici deux dispositifs couronnés par le prix de prévention de la délinquance que décerne chaque année le Forum français pour la prévention de la délinquance. L'un et l'autre concernent des jeunes, délinquants ou « à risque » de le devenir, autour desquels ils mobilisent un large éventail d'acteurs institutionnels. On voit par ailleurs se multiplier dispositifs et démarches articulant la prévention avec la répression ou le contrôle. Maryse Esterle (université d'Artois) montre comment le monde scolaire en fournit un exemple et s'interroge sur la pertinence des solutions retenues. La « démarche globale » de médiation-tranquillité mise en œuvre par Lille Métropole Habitat sur son patrimoine illustre sur le terrain de la sécurité dans le logement social.

L'essor de la prévention situationnelle renvoie quant à lui à l'intérêt croissant porté à l'espace public – en particulier à la difficulté de faire face aux incivilités dont celui-ci est le théâtre. L'espace public fut d'abord investi par des travailleurs sociaux d'un nouveau type, les agents de médiation, chargés d'y assurer une présence régulatrice. Jacques de Maillard (université de Versailles-Saint-Quentin) en dresse le portrait. Mais aujourd'hui la prévention situationnelle est associée avant tout à une autre forme de « présence » dans l'espace public : la vidéosurveillance. Cette technique fait l'objet depuis quelques années d'un encouragement massif de la part des pouvoirs publics. Tanguy Le Goff (IAU idF) y consacre un article pointant le risque d'un « jeu de dupes ». Son propos est complété en deuxième partie par une fiche outil détaillant les modalités, légales et pratiques, d'utilisation de la vidéosurveillance.

Ce qui nous intéresse dans la notion de prévention situationnelle est qu'elle ouvre sur un champ plus vaste et, si on le veut bien, porteur de perspectives autres que purement techniques et sécuritaires. Céline Loudier-Malgouyres (IAU idF) y introduit en exposant les raisons du rapprochement entre urbanisme et sécurité. Elle évoque d'abord les approches préventives « centrées sur l'idée que l'aménagement de l'espace peut minimiser les conditions d'occurrence du passage à l'acte ». Divers outils ont fait leur apparition dans ce champ : au niveau national, avec les études de sûreté et de sécurité publique (ESSP) prévues par la loi du 21 janvier 1995 et dont les modalités de réalisation ont été fixées en 2007, mais également au niveau local, comme à Lyon qui a mis en place une commission consultative de prévention situationnelle. Brest, Vaulx-en-Velin sont des exemples de réalisations urbanistiques prenant en compte des questions de sécurité. Céline Loudier-Malgouyres évoque ensuite « des approches plus globales [qui] interpellent l'aménagement de l'espace pour sa capacité, indirecte, à réguler "l'ordre social" ». Parmi elles figurent les démarches consistant à aménager l'espace de façon à en favoriser la « surveillance naturelle » par ses usagers. La journaliste américaine Jane

9. Cf. notamment Philippe Robert, *L'insécurité en France*, Paris, La Découverte, 2002.

10. Cf. par exemple, dans cet ouvrage, la contribution de Charles Gautier.

Jacobs<sup>11</sup>, puis l'urbaniste Oscar Newman<sup>12</sup>, montraient comment la rue, l'espace public, peuvent être aménagés de façon telle que les gens s'y sentent bien, et dès lors les surveillent, de façon à dissuader des délinquants potentiels. Un espace agréable à occuper, un espace partagé est du même coup mieux contrôlé et « sécurisé » par cette occupation même. Ce développement des contrôles informels apparaît peut-être comme une façon de susciter – autrement que par une collaboration avec la police – l'introuvable « participation des habitants » à la production de sécurité<sup>13</sup>. Il reviendrait alors aux élus locaux non seulement de *prendre en compte* les préoccupations des habitants – même si elles relèvent plus de la qualité de l'espace que de la délinquance à proprement parler – mais également de leur *rendre compte* de la façon dont ils y répondent<sup>14</sup>.

ANNE WYVEKENS  
Directrice de recherche au CNRS  
CERSA – Université Paris 2

---

11. Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961. Traduction française par Claire Parin-Sénemaud, *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Bruxelles, Mardaga, 1991.

12. Oscar Newman, *Defensible Space. People and Design in the Violent City*, Londres, The Architectural Press, 1977.

13. Anne Wyvekens, « Espace public et civilité : réinventer un contrôle social ? Perspectives pour la France », *Lien social et politiques*, n° 57, pp. 35-45, printemps 2007.

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00332707/fr>

14. Jacques Donzelot, Anne Wyvekens, *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La Documentation française, 2004.





**COMPRENDRE**

---

# Les délinquances et leurs évolutions

Par Philippe Robert

Directeur de recherche émérite au CNRS.

Ces questions très amples ne peuvent être traitées en très peu de pages. Aussi ce texte ira directement aux conclusions les plus marquantes sans s'attarder au détail des démonstrations qui y conduisent.

J'indique seulement que la compréhension du présent nécessite une observation suivie sur le long terme de manière à pouvoir dégager des lignes de force. Cette opération suppose aussi de confronter des sources d'information aussi diverses que possible.

L'objet de cet ouvrage m'incite à laisser de côté la délinquance routière – qui constitue pourtant l'un des principaux contentieux pénaux – et la criminalité économique et financière – dont l'omniprésence à travers les scandales qui nourrissent le débat public contraste avec la timidité dont font preuve à son égard les institutions répressives.

## Consommation de masse et vol de masse

Une véritable explosion des vols et des cambriolages constitue le trait le plus marquant de l'évolution depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Elle a battu son plein pendant un quart de siècle entre 1960 et 1985, mais la stagnation, voire l'érosion, qui a suivi n'a pas été assez forte pour annuler la croissance antérieure, loin s'en faut. Cette délinquance patrimoniale demeure donc pour les citoyens le risque le plus répandu.

Trois traits permettent de comprendre ce qui s'est passé.

Tout d'abord, ces vols ciblent en priorité des biens – voitures, deux-roues à moteur, matériel audiovisuel, vêtements de marque, téléphones et ordinateurs portables... – désormais très répandus mais aussi très liés à nos modes de vie.

Leur présence s'accompagne par ailleurs d'une valorisation de la course à la consommation. Ils sont des marqueurs du prestige social, ou du moins de son apparence : la *grosse*

*bagnole*, le blouson à la mode, le *Smartphone* constituent autant de signes de distinction.

Enfin, ces biens attirants sont très mal surveillés. Des mutations de nos modes de vie comme la séparation dans le tissu citadin des zones de travail, d'habitat, d'animation et de loisir ou l'entrée massive des femmes sur le marché du travail salarié, ont affaibli les capacités de surveillance de leurs biens par les citoyens. Par ailleurs, la professionnalisation de la police et sa motorisation l'ont éloignée de sa fonction originaire, patrouiller l'espace public. On est passé d'une présence dissuasive à une répression *a posteriori*. Toute une série de petits métiers – personnel de gare, poinçonneurs de métro, receveurs de bus, concierges et gardiens – se sont faits plus rares et l'on a découvert, après coup, qu'ils s'acquittaient aussi d'une fonction de quadrillage d'espaces désormais abandonnés à un anonymat qui favorise la prédation. La surveillance publique est enfin devenue plus difficile quand ce sont des endroits juridiquement privés – galeries commerciales, grands magasins, grands stades, festivals... – qui sont devenus désormais les lieux les plus fréquentés.

La dualisation du marché du travail et le démantèlement partiel de l'État social n'ont ni interrompu la consommation de masse, ni mis fin à la société de consommation. La délinquance patrimoniale n'a pas disparu non plus : née sous les *Trente Glorieuses*, elle persiste sous les *Trente Piteuses*.

## **Fractures sociales, vols de force et violence expressive**

Mais elle a pu y prendre, au moins marginalement, une forme plus âpre. L'érosion des cambriolages et des vols de véhicules semble avoir eu pour contrepartie au moins partielle une prise de relief des vols violents, dans une gamme hétérogène allant du simple arrachage à des formes plus sophistiquées (comme le *carjacking*) mais aussi plus rares. On peut y lire un effet de déplacement : le vol des véhicules a été rendu plus difficile par le perfectionnement et la généralisation des dispositifs antivol ; le cambriolage lui-même est devenu plus malaisé avec la diffusion des dispositifs anti-intrusion et un certain séparatisme socio-spatial : certains groupes sociaux nantis se mettent à l'abri dans des quartiers protégés par le coût de l'immobilier.

Du coup, la prédation s'est rabattue en partie sur une cible plus exposée, les biens transportés par l'individu en mouvement dans l'espace public. S'en emparer suppose néanmoins une certaine dose de force.

Outre cette violence prédatrice, le dernier quart de siècle a également été affronté à des formes d'agression expressive. Elles sont, au moins partiellement, liées à la cristallisation de zones de relégation urbaine<sup>1</sup>. Initialement conçues pour servir de zones de transit, elles sont devenues, avec la fin des Trente Glorieuses, des nasses qui retiennent la portion la plus démunie de leurs habitants, ceux qui sont les plus éloignés du marché de l'emploi stable. Leur composition sociale ne s'améliore pas avec le temps : ceux qui peuvent les quitter l'ont déjà fait ; s'y dirigent, au contraire, les vagues de migration les plus récentes, donc les plus précaires.

Cette situation a des effets sur les modes de sociabilité. Dans nos sociétés, les relations de travail, d'amitié, de famille, de voisinage, de loisir peuvent reposer sur des réseaux qui ne se recoupent que très partiellement ; on parle de *sociabilité en réseaux*. Mais la pleine participation à cette forme de sociabilité suppose une pleine affiliation aux différents aspects de la vie sociale, notamment au travail, et par voie de conséquence aussi aux loisirs et aux déplacements qui nécessitent un niveau suffisant de ressources. À défaut, la proximité géographique reprend du poids. Dans les zones de relégation, on assiste à une involution partielle vers une sociabilité de type *vicinal* – encore accrue probablement par les modes de ségrégation, notamment xénophobe, que subissent les habitants de ces zones de relégation. On voit alors surgir une problématique de la réputation très proche de celle qui gouvernait les sociétés traditionnelles. Sa défense contre les atteintes brutales de la relégation ne peut guère mobiliser d'autre ressource que celles du corps, de la virtuosité verbale à la force physique. Une violence expressive vient alors s'ajouter à la délinquance acquisitive. Elle se traduit essentiellement par des compétitions plus ou moins brutales entre groupes de jeunes et par des accrochages entre ces groupes de jeunes et les représentants des institutions sociales, policiers d'abord, mais aussi pompiers, enseignants, animateurs de toutes sortes, voire médecins ou chauffeurs de bus...

---

1. Qui ne correspondent que partiellement à la liste des zones urbaines sensibles (ZUS).

Ce langage de brutalité effare une société qui adhère fortement à l'idéal d'éloignement des corps et il suscite de

très fortes réactions de rejet. On comprend ainsi la place qui est faite à la dénonciation de la violence.

Pour le moment – contrairement à ce que laisseraient à penser quelques faits divers spectaculaires mais peu représentatifs – cette violence reste plutôt de basse intensité : les homicides sont à leur étiage et les agressions graves demeurent en quantité modeste.

## **Ordre étatique et sécurité des citoyens**

Les contentieux d'ordre public prennent une place de plus en plus grande dans la délinquance enregistrée par la police.

La lutte contre l'immigration illégale se débat dans une contradiction : il est politiquement compliqué de fermer les frontières à certaines populations tout en prônant leur ouverture aux transferts financiers, de biens, d'informations... et des populations européennes. De surcroît, les différences de richesse, de conditions de vie, de structure démographique entre pays de départ et pays d'arrivée sont tellement fortes qu'elles persuadent ceux qui se jettent dans l'aventure migratoire qu'ils n'ont rien à perdre malgré toutes les barrières qu'on tente de leur opposer. La faible efficacité du contrôle de l'immigration pousse cette politique à un durcissement sans fin, incluant des pratiques peu conformes aux droits de l'homme.

Quant à la politique de prohibition, ses résultats sont paradoxaux : la France est un des pays les plus prohibitionnistes de l'Union européenne, mais également un de ceux où la consommation de cannabis est la plus répandue. On songe alors au cercle vicieux de la prohibition illustrée aux États-Unis à propos de l'alcool durant l'entre-deux-guerres, ensuite à propos des stupéfiants. Ceux qui fabriquent ou distribuent des produits prohibés peuvent alors facturer à un prix élevé le risque qu'ils prennent en défiant la loi pénale. Autrement dit, la prohibition est susceptible de rentabiliser ce qu'elle veut interdire. On assiste alors au développement parallèle des activités répressives – de plus en plus d'interpellations, de plus en plus de saisies – et de la diffusion des produits interdits. Ce risque est particulièrement élevé quand existent des poches de populations durablement écartées du marché du travail stable ; participer à la distribution des marchandises prohibées offre à leurs habitants une source alter-

native de revenus. Comme Tartarin, la prohibition prétend chasser le tigre (le gros trafiquant) mais ramène surtout des lapins (des consommateurs et de petits revendeurs), sans parvenir à endiguer ce qu'elle prétend proscrire.

La croissance du contentieux des atteintes aux policiers constitue un indicateur du développement de la violence expressive. Que l'on ne soit pas parvenu à réduire significativement l'écart entre les zones de relégation et le reste du tissu urbain crée un terreau favorable au durcissement de ces manifestations violentes, et une politique de confrontation systématique entre police et groupes de jeunes dans ces zones a placé les policiers en position de première cible. Les affrontements entre policiers et groupes de jeunes ne datent peut-être pas d'aujourd'hui, mais ils débouchent plus systématiquement maintenant sur des poursuites pénales : leur « judiciarisation » les rend plus visibles.

Parmi ces contentieux d'ordre public, deux sont susceptibles de contribuer à une aggravation de la violence. Dans le cadre d'une politique de prohibition rigide, les enjeux financiers du contrôle de la distribution des drogues peuvent être assez puissants pour susciter une escalade de violence dont les hyperghettos urbains américains ont fourni naguère l'exemple. Par ailleurs, une politique de confrontation systématique entre groupes de jeunes et représentants de l'ordre peut contribuer à une montée en gamme, éventuellement spectaculaire, des formes de violence expressive. Le risque d'aggravation est particulièrement élevé si ces politiques se combinent avec un creusement de l'écart entre les zones de relégation et le tissu urbain environnant.

Enfin, le traitement effectif (sinon toujours efficace) de ces délinquances d'ordre public par les institutions publiques contraste avec la faible prise en charge des délinquances à victime directe : les vols sont rarement poursuivis parce que rarement élucidés ; les violences – parce qu'elles sont surtout de basse intensité – sont rarement portées par leurs victimes à la connaissance des autorités publiques. Au total, les institutions pénales donnent l'impression de s'occuper de plus en plus d'ordre étatique et de moins en moins de sécurité des citoyens. Ce déséquilibre est ravageur : la légitimité de l'État pénal repose sur la prétention à assurer en même temps la protection de la

puissance publique et la sécurité des citoyens. Et la mise en scène ostensible du maintien de l'ordre étatique ne suffit pas à assurer la sécurité publique : celle-ci n'est pas soluble dans celui-là.

## **Difficultés à vivre ensemble, insécurité et sentiment d'injustice**

À partir de 1975 a émergé, assez brutalement, une durable préoccupation sécuritaire très liée à l'appréhension devant un changement économique et social perçu comme porteur de précarisation. Si elle ne rallie pleinement qu'une portion limitée de population, elle tire sa force du fait que des fractions bien plus importantes n'y sont pas absolument insensibles et peuvent donc, dans certaines circonstances, y prêter une oreille bienveillante. Cette préoccupation sécuritaire a pris un poids particulier quand elle a trouvé une expression politique durable à partir des élections municipales de 1983 sur une base qui la combinait avec la punitivité et la xénophobie. Elle a manifesté une remarquable capacité à infiltrer les autres positions politiques, même les plus éloignées de l'extrême droite.

On est alors peu à peu passé à une politique publique qui s'attache au sentiment d'insécurité plutôt qu'au risque délinquant. *A priori*, le décalage peut paraître insensible, mais il y a un piège caché : le sentiment d'insécurité comprend certes la peur concrète pour soi ou les siens qui est une estimation du risque filtrée par la vulnérabilité que l'on éprouve ; mais il comprend aussi la préoccupation abstraite qui traduit un besoin d'ordre et ne dépend guère du risque de victimation encouru. La première composante est difficile à résumer par un indicateur simple : elle varie selon les situations et les publics. Son caractère abstrait rend au contraire la seconde plus facile à saisir. C'est elle que l'on mesure le plus souvent dans les sondages sur le sentiment d'insécurité alors que l'on croit parler de la peur. Sous prétexte de lutter contre l'insécurité, on arrive ainsi à accorder un poids démesuré à la revendication d'ordre de la minorité fortement préoccupée par l'insécurité, à la xénophobie et la punitivité qui l'accompagnent.

C'est ainsi que peut se créer un décalage entre les menaces concrètes – une forte délinquance patrimoniale parfois violente et des bouffées d'agressivité, le plus souvent

d'assez basse intensité, mais concentrées à répétition sur certaines zones – et les priorités du discours politique et des institutions pénales : les faits divers de violence spectaculaire et le maintien de l'ordre.

Certes, cette dernière priorité prétend répondre au besoin d'ordre des insécures. Dans les zones où flambe le sentiment d'insécurité, les habitants déplorent, en effet, un cumul de désordres où l'on cite, pêle-mêle, les rassemblements de jeunes, la dégradation de boîtes aux lettres, les graffitis, les dépôts d'ordures sauvages, les gens bruyants, la saleté des rues, leur manque d'éclairage, le défaut d'entretien des bâtiments et des espaces verts... À travers ces dénonciations, on peut lire la difficulté de coexistence sur un même territoire de groupes sociaux qui s'accusent de n'avoir ni les mêmes valeurs, ni les mêmes modes de vie. Cette intolérance à l'altérité est fouettée par l'affolement devant la menace de précarisation qui remonte lentement depuis les classes populaires jusqu'aux classes moyennes. La politique de sécurité tente de répondre à ces crispations par une criminalisation non plus de faits mais de modes de vie, par exemple les rassemblements dans les halls d'immeubles. Dans ce type d'affaires, l'outil pénal ressemble au marteau-pilon cherchant à écraser une mouche. Il s'épuise dans une multiplication d'incriminations qui ne parviennent pas à appréhender efficacement les rugosités des relations sociales entre groupes qui se supportent difficilement. À défaut d'impact concret, on attend de chaque nouvelle loi au moins un effet symbolique, mais la multiplication des annonces ruine vite son crédit.

L'évolution des politiques publiques les a de plus en plus décalées par rapport aux problèmes concrets de délinquances et d'insécurité.

### ***Pour en savoir plus...***

- Philippe Robert, *Le citoyen, le crime et l'État*, Genève-Paris, Droz, 1999. <http://www.droz.org/siteDroz>
- Philippe Robert, *L'insécurité en France*, Paris, La Découverte, 2002. <http://www.editionsladecouverte.fr>
- Philippe Robert, Renée Zauberman, *La mesure de la délinquance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011. <http://www.pressdesciencespo.fr>

## La sécurité urbaine, entre local et national

### Le maire, « pivot » des politiques locales de sécurité ?

*Entretien avec Charles Gautier*

Président du Forum français pour la sécurité urbaine.  
Sénateur-maire de Saint-Herblain.

*La loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance fait du maire l'animateur et le coordinateur de la politique de prévention sur sa commune. Comment caractériseriez-vous le rôle du maire dans les politiques de sécurité urbaine ?*

#### **Le maire responsable de la « police » : un statut ambigu**

J'évoquerai d'abord l'ambiguïté du statut. Le maire est communément considéré comme « le premier magistrat de la commune », responsable de la police. Pourtant l'immense majorité des maires de France ne dispose d'aucune police. Bien sûr le mot « police » est ambigu : le maire a l'initiative d'implanter sur le territoire de la commune une certaine réglementation. Il est donc à la fois élu du peuple et agent de l'État, ce qui engendre une certaine confusion. Lorsque les gens rencontrent des problèmes de tranquillité publique – bruit, vitesse excessive, troubles de voisinage – ils vont le plus souvent, spontanément, s'adresser au maire plutôt qu'à ceux qui ont pour fonction de faire respecter la loi. Ils ne se rendent au commissariat de police ou à la gendarmerie que dans un second temps, ou quand le problème est grave. Ils s'adressent au maire parce qu'il est proche, qu'ils peuvent le rencontrer à l'occasion d'une réunion. Et ils découvrent que le maire n'est pas le patron de la police.

#### **Le maire, autorité locale, mais pas « maillon du pénal »**

Le maire ne va pas pour autant, à chaque sollicitation, se déclarer incompétent. Il représente à tout le moins une autorité morale, et les gens comptent sur lui. C'est pourquoi, même dans des domaines qui ne sont pas les siens, il va chercher des solutions aux problèmes qui lui sont posés. Il le fera même dans le registre curatif : il n'est pas exclu qu'il entreprenne une démarche vis-à-vis des auteurs de troubles, ou des parents d'auteurs de troubles. C'est d'ailleurs ce à quoi la loi récente l'invite, au point

de l'institutionnaliser : enregistrer des données relatives à l'absentéisme scolaire, notamment. Les maires s'y refusent, parce que ça n'a pas de sens. Certes, si le maire a une certaine autorité morale, ce n'est pas uniquement quand les gens s'adressent à lui, c'est aussi par rapport aux gens auxquels il s'adresse, lui. C'est important, il faut l'encourager. Mais beaucoup de maires ne souhaitent pas entrer dans cette logique d'enregistrement parce qu'elle les fait entrer dans la chaîne pénale. Or, si le maire commence à être vécu comme un maillon du pénal, le climat de confiance que je décrivais – être vécu comme un recours – va disparaître.

### **Le maire, chef d'orchestre de la prévention : jusqu'où ?**

Que peut-on faire alors pour que ça aille mieux ? On entre là dans le domaine de la prévention, des initiatives que le maire peut prendre, dans sa commune, pour éviter le maximum de situations conflictuelles. Là se trouve véritablement le domaine du maire : c'est lui qui organise la vie en commun ; une commune, c'est une vie en commun.

Les possibilités sont extrêmement variées : dans le domaine de l'éducation, le maire prend le relais de l'Éducation nationale pour les périodes où elle ferme ses portes ; dans le domaine de l'urbanisme, il organise des quartiers, du logement, de la voirie, des parcs, il introduit des précautions d'aménagement ; ou encore il lance une politique sportive, une politique culturelle. Si on considère l'ensemble de la vie municipale, peu de domaines échappent à ce qui peut être mis dans le domaine de la prévention.

Le maire se trouve alors au cœur d'un ensemble d'acteurs multiples – enseignants, éducation spécialisée, monde sportif, monde culturel, associations de quartier, centres socioculturels, protection judiciaire de la jeunesse... – qui travaillent ensemble, que ce soit sous une forme institutionnelle (les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance-CLSPD par exemple) ou spontanée. Le maire est en effet un peu le chef d'orchestre. Il est tellement généraliste qu'il est à la fois responsable de tout et de rien. On le voit bien dans tous ces textes de loi récents issus de faits divers. Qu'il s'agisse du bruit des avions, des chiens qui mordent, des enfants qui sont dans la rue la nuit, la loi se termine toujours de la même façon : on attribue ça au maire. La loi commence de la façon

suivante : nous voulons mettre le maire au cœur du dispositif. Les maires sont flattés, parce que c'est vrai, ils sont au cœur des interventions. Mais la conclusion consiste toujours à demander au maire de rentrer un peu plus dans la chaîne pénale. Et ça, ce n'est pas bien. À force d'être responsables de tout, on va finir par être coupables de quelque chose. Ces textes sont des textes de circonstance : ils décrivent ce que le maire fait tous les jours. Tirer l'oreille à un enfant ou lui dire devant ses parents qu'il ne faut pas recommencer, tous les maires le font. Mais à partir du moment où cela figure dans la loi, si quelque chose de grave se passe sur la commune, et que le maire n'ait pas pris ces initiatives, cela va lui être reproché. Entre ce que les lois offrent comme possibilité et ce qu'elles érigent en obligation, la différence est ténue. Et si le cas est grave, on dira que cette possibilité juridique était en fait une obligation morale.

Voilà donc esquissé l'état d'esprit d'un maire – qui reflète aussi les avis que je recueille autour de moi en tant que président du Forum, des avis assez partagés, qu'ils viennent de droite ou de gauche. Je constate d'ailleurs que le point de vue qu'on peut avoir avant d'être maire peut évoluer sensiblement une fois qu'on l'est devenu.

## **La vidéo, un outil**

Je prendrai pour exemple le débat sur la vidéosurveillance, baptisée aujourd'hui vidéoprotection, pour que cela se vende mieux... Qu'est-ce que la vidéo ? C'est une caméra. Et une caméra, c'est un outil, au même titre qu'une voiture ou un téléphone. Un outil est utile selon l'usage qui en est fait, et l'usage est lié à l'objectif qu'on s'est donné. Les commentaires, positifs ou négatifs, n'ont pas de sens s'ils ne renvoient pas à des objectifs. Et je constate – lors de changements de majorité – que des gens qui étaient opposés à l'usage d'une technologie comme les caméras quand ils n'étaient pas aux affaires, une fois arrivés en responsabilité, ne les suppriment pas dans la ville où ils en héritent. Cela ne signifie pas que le maire était un intellectuel et qu'il est devenu sournois et menteur, mais simplement qu'il doit affronter les difficultés du moment.

## **La police municipale : clarifier les rôles**

Certains élus sont contre la création de polices municipales, considérant que la police relève du pouvoir régalién de l'État. Je suis de ceux-là. Mais que se passe-t-il une fois que

l'État se retire ? Il y a dix ans, j'avais dans ma commune un commissariat et un poste de police. Aujourd'hui je n'ai plus ni l'un ni l'autre. Il faut donc recruter des personnels, pour les sorties d'école, la circulation, les marchés. Les maires qui ne veulent pas de police municipale embauchent des agents de tranquillité. Mais bien vite, ces employés vont réclamer un statut (un cadre d'emploi, une retraite, des formations), un statut qui ne soit pas spécifique à une commune. On va donc très vite rentrer dans le moule, un moule qui, globalement, s'appelle police municipale. Il n'en demeure pas moins que, vis-à-vis de l'État, cette situation n'est pas satisfaisante : elle contribue, et je contribue moi-même, à mon corps défendant, à encourager la confusion. Je préférerais, c'est ce que je revendique en tant que président du Forum, rediscuter avec l'État une clarification des rôles respectifs des communes et de l'État en matière de sécurité et afficher qu'ils sont remplis par des agents différents. Je serais très favorable à ce que les polices municipales – qu'on pourrait d'ailleurs ne pas appeler polices – aient un uniforme tel qu'on ne puisse pas les confondre avec la police nationale – qui, elle, serait appelée police.

***Est-ce qu'on ne touche pas là une question plus large, celle des rôles respectifs du local et du national en matière de sécurité ?***

Quand le national veut transférer des compétences aux collectivités, il peut s'y prendre de deux façons. Soit il invite les gens autour d'une table pour en débattre : telle compétence est transférée (les collèges, les lycées, les routes...), avec le budget correspondant. Cela s'appelle la décentralisation. On discute des conditions et on vote une loi. L'autre façon est sournoise, c'est celle qui est adoptée pour la sécurité. On ne réunit personne, on met le local devant le fait accompli. Le nombre de fonctionnaires diminue, les commissariats ferment leurs portes, il n'y a plus de policiers dans la rue. Et quand ça va trop mal, on envoie des cars de CRS. Les maires, eux, ne sont pas satisfaits : pour eux, les policiers doivent être connus des gens, et les connaître. Comme c'est devenu impossible – près de 10 000 fonctionnaires ont disparu des effectifs dans les trois dernières années – les maires inventent ce qu'ils peuvent et on constate aujourd'hui qu'il y a 18 000 policiers municipaux. On est donc devant une décentralisation de fait, qui n'a pas été débattue : il n'a pas été question du partage des compétences, et aucun moyen n'a été transféré.

Chaque commune qui crée une police municipale signe une convention avec le préfet pour discuter du partage de compétences, ce qui est pour le moins étrange du point de vue de l'égalité devant la loi. Quant aux moyens, on sait bien que certaines communes peuvent sans difficulté créer un corps de 400 policiers municipaux, alors que d'autres se ruinent si elles créent 5 postes. Il n'est tout de même pas normal qu'on soit protégé en fonction de ses moyens. Voilà pourquoi mon exigence principale est une exigence de clarification. Ce souci est partagé par les maires de toute couleur politique. S'il y a un clivage, il se situe plutôt entre les riches et les pauvres, les ruraux et les urbains.

J'ajouterai, dans le même ordre d'idées, que je suis hostile à l'armement des polices municipales. Les fonctions que l'on confie aux policiers municipaux ne doivent pas les amener dans des situations de cette nature. Si vos policiers municipaux sont armés, ils se trouveront un jour dans une situation grave et de deux choses l'une : ou ils utiliseront leur arme et ce sera une bavure, ou ils ne l'utiliseront pas et se trouveront en grave danger. Quand c'est vous, le maire, qui décidez de ça, il n'est pas déraisonnable de réfléchir à deux fois.

## **Partenariat et partage des informations**

### ***Pour revenir au partenariat, qu'en est-il de la question du partage des informations, du secret partagé ?***

On a évoqué la concertation nécessaire en matière de prévention. Quand il s'agit de personnes qui sont vraiment au cœur d'un dispositif, elle ne peut être efficace que s'il existe une confiance réciproque. Le tout est de bien mesurer le cercle : on ne peut pas étaler les difficultés des citoyens devant tout le monde. Le fait que les textes récents encouragent le dialogue entre le maire, le procureur, le commissaire a fait avancer les choses. Auparavant cela ne se faisait que si les gens le voulaient bien. Un trépied n'est stable que s'il ne manque aucun des trois pieds, et il arrive que pour des raisons de tempérament ou d'éthique personnelle l'un ou l'autre ne soit pas au rendez-vous. Souvent ce sont les magistrats. À la différence du maire et du commissaire, qui sont des hommes de terrain, le magistrat est un homme de bureau. Il y a des exceptions, mais il faut reconnaître que ces textes répondaient à une nécessité. Ils ont forcé un peu les portes et à ce titre ils sont positifs, même s'ils ne solutionnent pas tout.

***Une corporation est particulièrement réticente au partage d'informations, ce sont les travailleurs sociaux. Quel effet a eu, pour eux, la formulation d'une obligation ?***

Ils ne communiquaient pas avant, ils ne communiquent pas plus à présent. Le travailleur social fonctionne comme s'il était un travailleur indépendant. Alors qu'il travaille au service d'une collectivité, il refuse toute tutelle, ou du moins ce qu'il prend pour une tutelle. C'est confortable : ils se retirent derrière leurs murailles, ils n'ont de comptes à rendre à personne. Dans ma commune, des travailleurs sociaux ont décidé de modifier le périmètre de leur territoire d'intervention. Sans en discuter avec personne. Dans un travail collectif, il faut jouer collectif. Quant au partage d'informations personnelles, de la même manière, ils échappent à tout contrôle. Pourtant certains d'entre eux font de l'excellent travail. Avec eux, pas de problème. Mais eux, précisément, ils le font spontanément. Donc tout ne peut être codifié.

***À propos des moyens alloués – ou non – par le niveau national au niveau local, qu'en est-il du FIPD ?***

Quand on parle de sécurité urbaine, on est obligé de mentionner le FIPD<sup>2</sup>, pour ne pas se voir reprocher de l'avoir oublié, mais c'est tellement dérisoire ! Je reçois du FIPD quelques dizaines de milliers d'euros. Quand j'additionne ma politique de l'enfance, ma politique sportive, etc., ce sont des millions d'euros qui sont en jeu. En outre, le gouvernement a décidé de financer en priorité un programme de multiplication des vidéos. Une fois cette priorité à peu près couverte, il ne reste plus rien. La vidéo, comme les polices, c'est un outil. Je ne me suis jamais opposé à ce que l'État veuille des caméras. Mais au nom de quoi faut-il que ce soient les villes qui les paient ? Consacrer le FIPD à ce programme, c'est piquer dans la caisse : tout ce qu'il finançait d'autre, par exemple les TIG, est interrompu. Même si le FIPD, nationalement, ne représente que 49,1 millions d'euros, des associations qui font un travail remarquable avaient besoin de quelque assistance. Certaines, aujourd'hui, n'ont plus rien. C'est un hold up.

***Pour conclure, quelles perspectives souhaiteriez-vous ouvrir ?***

Des états généraux de la prévention et de la sécurité. On ne peut pas dissocier l'un de l'autre. La limite entre les

---

2. Fonds interministériel de prévention de la délinquance.

deux n'est pas si nette que le disent certains. La sanction peut également être éducative : non seulement pour celui qui est sanctionné, mais également pour son entourage. Dans un quartier, il faut que chacun sache qu'une bêtise repérée sera sanctionnée. Savoir que c'est sanctionné – donc sanctionnable – cela rentre dans la prévention. Je souhaite donc des états généraux, ou un Grenelle : qu'on discute les partages de compétences entre les degrés de collectivité dans le domaine de la sécurité et de la prévention. On arrivera peut-être à des conclusions que je ne partagerai pas, mais au moins on aura une règle du jeu. Aujourd'hui, on est sans règle, ce qui est invraisemblable pour une compétence aussi importante. Les gens doivent pouvoir être tranquilles quand ils sortent de chez eux. Dans certains arrondissements de Paris, il y a plus de présence policière dans la rue que de passants. À d'autres endroits, ce n'est même pas la peine d'appeler la police. Appeler Police-Secours et être secouru en dix minutes. Voilà ce dont je rêve. L'État n'a pas assez d'argent ? Il faut que les collectivités paient ? Elles paieront, mais il faut en débattre... au lieu de nous faire les poches au coin du bois.

## **Les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité**

*Par Virginie Gautron*

Maitre de conférences à l'université de Nantes, laboratoire Droit et changement social, UMR CNRS 3128.

Les dispositifs partenariaux sont nés au début des années 1980, en réponse à la progression de la délinquance en général, et à l'émergence du problème des « banlieues » en particulier. Constatant la piètre efficacité d'un appareillage essentiellement répressif, la commission des maires sur la sécurité, présidée par Gilbert Bonnemaïson, préconisait alors des politiques locales de prévention, associant autour du maire l'ensemble des acteurs impliqués dans le champ de la sécurité (magistrats, policiers, préfets, enseignants, travailleurs sociaux, bailleurs sociaux, transporteurs publics, etc.). Pour éviter les cloisonnements interinstitutionnels et fédérer les initiatives locales, ces nouveaux « partenaires » devaient construire une stratégie collective d'intervention, articuler leurs champs de compétences, mutualiser leurs ressources et savoir-faire. À cet effet, des conseils départementaux et communaux

de prévention de la délinquance (CCPD et CDPD) furent installés dès 1983. Depuis lors, le succès de la doctrine de la coproduction de la sécurité ne s'est jamais démenti, malgré des résultats variables sur le terrain<sup>3</sup>.

## Les instruments de la coproduction

### Les instances partenariales

À la suite des CCPD, les actuels conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, municipaux (CLSPD) ou intercommunaux (CISPD), réunissent, sous la présidence du maire ou du président de la structure intercommunale, le préfet, le procureur de la République, le président du conseil général, des représentants des services de l'État (police, gendarmerie, Éducation nationale, etc.), des représentants d'associations, d'établissements ou d'organismes œuvrant dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques. Selon l'article D. 2211-1 du CGCT, le CLSPD constitue « *le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune* ». Leur installation est désormais obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible. Parallèlement, un conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (CDPD) rassemble la plupart des acteurs mentionnés précédemment, mais sous la présidence du préfet<sup>4</sup>. Ses missions sont diverses : faire des propositions aux institutions en matière de prévention, élaborer un plan de lutte contre les addictions, de prévention de la délinquance juvénile, des violences faites aux femmes, etc. Ces instances partenariales coexistent parfois avec des groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD)<sup>5</sup>. Pilotés par le procureur, ces groupes réunissent essentiellement le parquet, le maire et les forces de police, avec pour objectif le renforcement de l'action judiciaire sur des thématiques particulières (délinquance des mineurs, etc.), sur des sites posant des problèmes importants de sécurité ou dans des situations d'urgence.

### La contractualisation de l'action publique

Pour permettre aux professionnels d'avancer groupés, les pouvoirs publics ont imaginé de nouveaux outils

---

3. Virginie Gautron, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal*, vol. VII, 2010. <http://champpenal.revues.org/7719>

4. Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006, *J.O.* n° 131 du 8 juin 2006, p. 8636.

5. Jacques Donzelot, Anne Wyvekens, *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La Documentation française, 2004.

méthodologiques qui s'inspirent de la technique contractuelle. Depuis 1997, des contrats locaux de sécurité (CLS) transcrivent les orientations, le plan d'action et les engagements respectifs des acteurs. Ce dispositif contractuel doit être le point d'aboutissement d'une méthodologie rigoureuse<sup>6</sup>. Sur la base d'un diagnostic local de sécurité (DLS) mesurant l'ampleur et la nature des phénomènes de délinquance, les acteurs doivent s'accorder sur des objectifs, des priorités et un plan d'action. Une fois posés les éléments de diagnostic et le cadre général d'intervention, le contrat recense sous la forme de fiches-actions les programmes des différents partenaires, leurs calendriers de réalisation, les moyens engagés ainsi que des indicateurs de suivi et de résultat. Lors du comité interministériel de prévention de la délinquance du 2 octobre 2009, le gouvernement a annoncé le remplacement des CLS par des « stratégies territoriales de sécurité et de prévention »<sup>7</sup>. Ces stratégies, arrêtées par le CLSPD pour trois ans, s'appuient sur une méthodologie similaire, mais ne donnent pas systématiquement lieu à contractualisation. Fin 2010, le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance (SGCIPD) dénombrait 398 CLS et 50 stratégies territoriales.

## Les pratiques de coproduction de la sécurité

### Les atouts du partenariat

L'ouverture d'espaces de dialogue sur les missions, pratiques et contraintes respectives des professionnels permet d'estomper leurs attitudes de réserve ou de méfiance, parfois très prégnantes sur la scène locale. Les dispositifs partenariaux enrichissent également l'expertise locale. En comparant des informations dispersées et/ou difficiles d'accès, les acteurs s'appuient sur un cadre d'analyse commun, déterminent des « cibles » et des programmes d'action adaptés aux caractéristiques locales de la délinquance. Ils développent des orientations communes, articulent leurs champs de compétences et construisent des actions conjointes. Ces différents atouts expliquent les avancées de la dynamique partenariale depuis le milieu des années 1980. Dans plusieurs sites, les professionnels se sont approprié ces nouvelles méthodes de travail. Ils ont appris à s'écouter mutuellement, à dépasser des logiques d'imputation visant à attribuer aux autres la responsabilité des déficiences de l'action publique. Outre

---

6. Circulaire interministérielle du 4 décembre 2006 relative aux contrats locaux de sécurité de nouvelle génération. <http://www.sgciptd.interieur.gouv.fr>

7. Plan national de prévention de la délinquance 2010-2012. <http://www.sgciptd.interieur.gouv.fr>

l'implication croissante de l'Éducation nationale, de la police et de la justice, le réseau d'action s'est ouvert à de nouveaux participants : commerçants, bailleurs, pompiers, transporteurs, etc. Alors qu'il s'agit d'une question lourde d'enjeux d'un point de vue juridique et déontologique, quelques-uns acceptent d'échanger des informations nominatives concernant les difficultés posées par tel ou tel individu, telle ou telle famille.

### Des résultats mitigés

Les collaborations demeurent néanmoins très variables sur le terrain. Bien souvent, les dispositifs de concertation n'ont modifié qu'à la marge les modes relationnels des différents acteurs. De son côté, l'État s'efforce de maintenir, sinon d'accentuer, son leadership dans le champ de la sécurité. Malgré l'inscription d'un pilotage municipal des CLSPD et des CLS, l'article L2215-2 du CGCT dispose depuis 2007 que leurs programmes ne doivent pas être incompatibles avec le plan départemental de prévention de la délinquance arrêté par le préfet. Les subventions du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) sont d'ailleurs réservées au financement des projets respectant les priorités de l'État. Concernant la répression, ce sont des dispositifs spécifiques, placés sous la double présidence du préfet et du procureur de la République, qui adaptent localement les politiques pénales et de sécurité définies par les administrations centrales. Il revient en effet au comité départemental de sécurité (CDS), assisté d'un « état-major de sécurité » et composé des seuls services de l'État, de coordonner et de mettre en œuvre les politiques de sécurité intérieure dans le département. Les stratégies territoriales de la police et de la justice restent donc très peu discutées dans le cadre contractuel. En la matière, les élus ne bénéficient 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 faits (art. L2211-3 CGCT).

Plus globalement, les professionnels impliqués dans les dispositifs de concertation s'affranchissent rarement des divergences de représentations, de valeurs, de normes d'action. Suivant leurs appartenances professionnelles et/ou institutionnelles, ils entendent défendre leurs visions respectives de ce qui fait problème, de ce qui est efficace

et rationnel. Plutôt que d'engager de véritables retours réflexifs sur leurs pratiques, beaucoup s'enferment dans une dénonciation inlassable des carences de leurs partenaires. Réservés sinon méfiants vis-à-vis de cette nouvelle démarche coopérative, ils acceptent de dialoguer, de s'associer ponctuellement, notamment dans des situations d'urgence, mais non de collaborer durablement pour la mise en œuvre de projets conjoints. Sur le long terme, leurs échanges restent bien souvent sporadiques ou s'essouffent au fil du temps. Si les CLS ont permis de dynamiser le partenariat, les réunions inter-institutionnelles se présentent encore trop souvent comme des « grands-messes », au sein desquelles l'absentéisme est fréquent, les débats pauvres ou superficiels. Les échanges interprofessionnels se raréfient fréquemment, les deux tiers des CLSPD ne se réunissant qu'une ou deux fois par an. La plupart des programmes locaux de lutte contre la délinquance demeurent monosectoriels. Sous la forme de « catalogues », ils rassemblent sans cohérence d'ensemble des actions que chaque institution conduit de façon autonome.

Au terme de cette analyse, l'appréciation portée sur les résultats de la coproduction de la sécurité ne peut dès lors être que nuancée. Malgré quelques exemples de partenariats réussis, qui démontrent que les coopérations sont possibles et bénéfiques, il existe un écart important entre la philosophie affichée par la doctrine de la coproduction et les pratiques effectives de concertation.

## **La police, quelle contribution à la sécurité urbaine ?**

*Par Christian Mouhanna*

Chargé de recherche au CESDIP/CNRS. Dernier ouvrage paru :  
*La Police contre les citoyens ?* Champ Social Éditions, mars 2011.

Il peut sembler *a priori* facile de donner une définition simple du rôle de la police. La lutte contre la criminalité et le maintien de l'ordre public sont les missions traditionnellement assignées aux forces de sécurité. Cependant, on observe que, selon les lieux, selon les moments, selon les personnes, les attentes envers la police varient fortement. Tout le monde n'a pas les mêmes besoins, et le terme de sécurité recouvre des significations différentes. Le métier de policier de rue est donc par

essence complexe, puisqu'il doit en théorie répondre à cette demande diverse et variable. Dans le cas français, le travail du policier est rendu encore plus difficile, car à ces enjeux locaux s'ajoutent les logiques internes d'une organisation nationale très centralisée et des objectifs politiques qui ne convergent pas toujours avec les attentes des citoyens<sup>8</sup>.

Aujourd'hui, les deux organisations de sécurité que sont la police nationale et la gendarmerie semblent, malgré les discours rassurants des responsables politiques, dans une position difficile. Leur action est critiquée par une part importante de la population, qui ne se restreint pas aux quartiers sensibles. Les chiffres annoncés avec fanfare dans les présentations mensuelles du ministère de l'Intérieur impressionnent de moins en moins de monde. Quant aux policiers eux-mêmes, ils dénoncent leurs conditions de travail, le danger qui accompagne leurs interventions et le manque de clarté et de pertinence des objectifs qui leur sont assignés. Bien que diagnostiquée depuis maintenant une trentaine d'années<sup>9</sup>, la rupture des relations police-population est consommée. Elle ne fait plus l'objet d'aucune tentative de changement. Même la gendarmerie, qui avait développé au cours des siècles une véritable tradition de proximité dans les secteurs essentiellement ruraux placés sous sa juridiction, voit son ancrage local fragilisé<sup>10</sup>.

Les raisons de ce positionnement distancié avec la population sont de plusieurs ordres. Elles trouvent leur origine dans la création de la police nationale en 1941. Auparavant, l'essentiel des forces de sécurité publique présentes sur le territoire français étaient municipales, à l'exception notable de quelques villes dont Paris. Cette police désormais nationale a un objectif essentiel : servir et protéger l'État, qui s'incarne à travers une hiérarchie pyramidale et une organisation très centralisée<sup>11</sup>. Les demandes des citoyens ne sont dans ce cadre qu'une variable d'ajustement, puisque le rôle des policiers est plus de les contrôler que les servir. L'archétype de ces principes de fonctionnement se manifeste bien à travers le rôle que tiennent les CRS et les gendarmes mobiles, force d'encadrement des manifestations et de lutte contre les émeutes qui intervient loin de ses bases, afin d'éviter la fraternisation avec la population rebelle<sup>12</sup>.

Localement, la police nationale a évolué dans un sens similaire. Le recrutement national des jeunes policiers

---

8. Christian Mouhanna, *La Police contre les citoyens ?*, Nîmes, Champ Social Éditions, collection « Questions de société », 2011.

9. Alain Peyrefitte, *Réponses à la violence*, rapport du comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, Paris, La Documentation française, juillet 1977.

10. Florence Samson, Jean-Yves Fontaine, *Malaise dans la gendarmerie*, Paris, PUF, 2005.

11. Dominique Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996.

12. Patrice Mann, « Pouvoir politique et maintien de l'ordre : Portée et limites d'un débat », *Revue française de sociologie*, vol. 35 n° 3, Paris, 1994.

a instauré un *turnover* fort, notamment dans les zones sensibles où sont affectés les novices. Ces derniers ont hâte de retourner dans leur région d'origine et cherchent à maintenir une distance avec des populations qu'ils n'ont pas envie de côtoyer et encore moins de servir. Mais le caractère centralisé et technocratique de la gestion de la police nationale se retrouve à l'échelon local. Des compagnies d'intervention et de sécurisation, véritables CRS départementales, s'inscrivent dans une logique de contrôle tout à fait semblable à celle qui anime leurs collègues des compagnies nationales. Les effectifs, les moyens, les objectifs sont définis à l'échelon national, ne permettant localement que des adaptations marginales. Surtout, les impératifs gestionnaires imposés par la LOLF (loi d'orientation sur les lois de finances) et la RGPP (révision générale des politiques publiques) ont transformé les services de police en appareils producteurs de statistiques. Il faut impérativement que les chiffres de la criminalité baissent d'année en année, de mois en mois, et que les taux d'élucidation s'accroissent. Rien de critiquable dans ce système, si ce n'est que les policiers sont à la fois juges et parties, et qu'ils sont évalués sur cette production chiffrée. Ceci les amène à toutes sortes de pratiques, dont le refus d'enregistrer les plaintes, ou la focalisation sur les petits délits qui permettent de multiplier les auteurs de délits identifiés, aux dépens des enquêtes de long cours. En outre, ces chiffres sont devenus plus que jamais un outil de communication politique qui encourage toutes les manipulations afin d'afficher de bons résultats<sup>13</sup>.

Dans un tel cadre, rien d'étonnant à ce que le policier ne s'inscrive pas dans une logique de service au public. Il poursuit avant tout les directives qui viennent d'en haut, même s'il sent bien qu'elles ne correspondent que très rarement aux attentes locales. Méconnaissant la population des secteurs dans lesquels il intervient, soucieux d'assurer sa propre protection dans les secteurs sensibles où il se sent mal accueilli, cherchant avant tout la promotion professionnelle qui lui permettra de quitter le travail de rue, le plus mal considéré dans l'institution, le policier agit comme un corps étranger sur son territoire. Il s'engage ainsi dans un cercle vicieux avec la population, car il répond mal aux demandes de cette dernière, et agit plus dans la méfiance et le contrôle que dans la symbiose. Les interventions en cas d'appel sont tardives, elles se soldent souvent par des altercations avec les différentes parties qui

---

13. Jean-Hugues Matelly, Christian Mouhanna, *Police : des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon, 2007.

ne se réconcilient que pour critiquer l'action des policiers. Les grandes opérations de « sécurisation » d'un quartier, avec vérifications d'identité systématiques et déploiement de troupes destinées à impressionner le quidam, génèrent des effets pervers et surtout un sentiment d'écoeurement et parfois de haine à l'encontre de ces policiers. Le choix, depuis 2003, d'engager résolument la police dans une stratégie de confrontation et de tolérance zéro a encore envenimé les choses. Il n'est plus question de médiation ou de prévention par les gardiens de la paix, il faut de la répression chiffrée.

Pourtant, il existe une forte demande de police, particulièrement dans ces quartiers dits sensibles où les populations paupérisées attendent beaucoup des services publics. Elles réclament une police « normale », « abordable », qui s'attaque aux vrais problèmes, ceux qui les concernent le plus. Parmi les plus concernés, les jeunes qui font figure de principaux auteurs de troubles, mais qui sont aussi et surtout les principales victimes de l'insécurité, sont très demandeurs d'interventions policières, mais pas dans le cadre actuel. Le déploiement de force y est trop souvent considéré comme disproportionné, mal venu et mal ciblé. Le manque d'attache 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.

Aujourd'hui, la police doit en plus faire face aux coupures dans ses effectifs, rendues nécessaires par des politiques publiques à la recherche de rentabilité. Les gestionnaires de la police tendent à remplacer le contact humain défaillant qu'elle ne produit plus par une surveillance via des caméras. La création de polices d'agglomération conduit à la fermeture de commissariats et de postes de police, accroissant la distance déjà grande avec la population.

Face à ce désengagement, dont nous n'observons peut-être que les prémices, les collectivités locales se trouvent au pied du mur. Quelles que soient leurs réticences, elles doivent inventer ou réinventer un modèle local de policier, ou d'agent de tranquillité, capable de répondre à cette demande insatisfaite et pourtant très présente. Dans un tel contexte, l'un des penchants naturels est de vouloir singer

la police nationale dans ses stratégies les plus contre-productives : se fonder sur une stratégie de dissuasion et d'interpellation alors que les attentes sont plus complexes, qu'elles mêlent demandes de médiation dans certains cas, de recherche de solutions alternatives dans d'autres, et d'une répression qui soit ciblée et non généralisée.

Mais de plus en plus de collectivités locales cherchent aujourd'hui à sortir de ce modèle répressif simpliste et à construire un modèle qui intègre les différentes dimensions des problèmes qualifiés, à tort ou à raison, de sécurité. Il s'agit pour elles d'inverser la démarche actuelle dans laquelle est engagée notamment la police nationale, c'est-à-dire d'éviter les politiques qui définissent *a priori* ce qu'il faut faire, pour élaborer un système de traitement adapté aux problèmes locaux tels qu'ils sont identifiés avec les acteurs de terrain. Ça et là émergent des initiatives intéressantes qui concernent aussi bien les polices municipales dont on connaît la variété des pratiques<sup>14</sup>, que la médiation – sous une forme renouvelée – ou d'autres formes d'intervention mêlant approches sociales et de sécurité. L'enjeu est bien, y compris pour une force de police, d'identifier et de comprendre d'abord les questions qui se posent avant de choisir d'apporter, mais seulement si elle est adaptée, une réponse en termes de répression<sup>15</sup>, sachant que celle-ci doit toujours s'articuler avec d'autres types d'interventions.

## **Les polices municipales, seules « vraies » polices de proximité ?**

Par Virginie Malochet

IAU idF, CESDIP.

En réponse aux préoccupations sécuritaires, sur fond de décentralisation de l'action publique, les polices municipales se développent en France. En une vingtaine d'années, leur nombre a doublé : près de 3 500 communes disposent désormais de ce type de service. Sur la même période, leurs effectifs ont triplé : les policiers municipaux sont environ 20 000 aujourd'hui. Parallèlement, plusieurs textes législatifs et réglementaires sont venus consolider la profession : organisation des recrutements, mise en place de la formation initiale et continue, renforcement des pouvoirs, adoption d'un code de déontologie. Mais quel rôle les polices municipales jouent-elles concrètement dans

---

14. Virginie Malochet, *Les policiers municipaux*, Paris, PUF, 2007.

15. Herman Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, New York, Mc Graw-Hill, 1990.

nos villes ? Incarnent-elles réellement, comme l'affirme la majorité des agents et des responsables politiques, la fameuse police de proximité que la police nationale n'a pas su mettre en œuvre et dont la gendarmerie s'éloigne toujours plus ?

### **Dans les discours, un argument de légitimation politique et professionnelle**

Interrogés sur ce qu'ils attendent de leur police municipale, les élus locaux se rejoignent en effet sur l'idée de proximité, par-delà les affiliations partisans. L'objectif, disent-ils, est d'apporter une réponse adaptée aux demandes de sécurité de la population et aux besoins localement repérés. Derrière ces déclarations convenues sur la proximité, tous n'attribuent pas les mêmes fonctions à leur police municipale. Certains l'utilisent dans un cadre essentiellement préventif et refusent de l'employer à des missions qu'ils estiment relever de la police nationale et de la gendarmerie, considérant que la protection des biens et des personnes doit rester l'affaire de l'État. D'autres sont favorables à une forme de municipalisation de la sécurité et mobilisent leur police municipale pour combattre la délinquance, dans un registre d'action plus vertement sécuritaire.

Interrogés sur le sens qu'ils donnent à leur métier, les policiers municipaux se réclament eux aussi de « la seule vraie police de proximité ». Cette posture leur permet de s'affranchir de l'étiquette de « sous-police » et leur procure d'incontestables bénéfices en termes d'image et de reconnaissance professionnelle. Mais, là encore, l'apparente unité du message masque des différences d'approche entre les agents. Pour les « *bobbies* » dans l'âme, « proximité » rime avec prévention, dialogue et médiation : il s'agit d'intervenir au plus près des gens et de leurs problèmes, dans une logique de régulation sociale et de tranquillité urbaine. Pour les « flics » en puissance, « proximité » revêt une connotation plus policière : il s'agit d'intervenir au plus près de la délinquance locale, dans une logique de contrôle et de répression.

Au final, la notion de « proximité » s'est tant généralisée qu'elle ne dit plus grand-chose de la manière dont est effectivement conçue l'action des services. Elle est suffisamment large pour recouvrir une pluralité d'interprétations et de traductions opérationnelles.

## Dans la pratique, une diversité de déclinaisons locales

La police de proximité relève pourtant d'une doctrine spécifique et renvoie à un référentiel d'action particulier<sup>16</sup>. C'est une police généraliste, bien intégrée dans le territoire, sensible aux préoccupations des administrés. Elle repose sur la bonne connaissance des quartiers, l'ouverture aux partenariats locaux, l'instauration d'une relation de confiance avec les habitants et l'adoption d'une démarche proactive d'anticipation et de résolution des problèmes. À l'aune de ces critères, comment les polices municipales se situent-elles ? Il est difficile de répondre de manière univoque tant elles présentent des visages différents. Leur champ d'intervention potentiel est si vaste qu'il laisse une grande marge dans la définition des missions prioritaires. Sécurisation des sorties d'école, îlotage, encadrement des manifestations publiques, stationnement payant, régulation du trafic routier, contrôles de vitesse, rondes nocturnes, interpellations en flagrant délit, etc. : entre police « douce » et police « dure », la nature de l'activité varie considérablement d'une ville à l'autre.

Partant de ce constat, on peut plus précisément s'intéresser aux stratégies mises en œuvre pour satisfaire aux exigences d'une réelle police de proximité. Manifestement, dans certains services, rien n'est engagé à cet effet. Au contraire, quand les orientations d'action sont avant tout centrées sur la répression, elles laissent peu de place pour le dialogue et se répercutent négativement sur la qualité des rapports avec le public. Par contraste, d'autres services prennent des initiatives pour conforter l'ancrage de la police municipale dans la ville, promouvoir son image et améliorer le service rendu à la population. Implantation de postes de quartier, fidélisation des personnels sur des zones ciblées, renforcement de l'îlotage pédestre, création de brigades « VTTistes » ou équestres, suivi des requêtes adressées par les administrés, implication soutenue dans les réseaux partenariaux, etc. : les mesures prises sont diverses... et les expériences s'avèrent plus ou moins concluantes. Elles butent sur des difficultés organisationnelles, des problèmes récurrents d'effectifs, mais aussi sur des résistances culturelles au sein du groupe professionnel, notamment chez les jeunes agents souvent plus motivés par les « missions qui bougent » et les « belles affaires », que par les tâches de surveillance générale et de

---

16. Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), *Guide pratique de la police de proximité*, Paris, La Documentation française, 2000.

police administrative qui constituent pourtant l'essentiel de l'activité. Bref, l'affichage d'une politique policière de proximité est une chose, la réalité du terrain en est une autre. Sans adhésion de la base, les dispositifs mis en place restent de faible portée.

En somme, ce n'est pas parce que les polices municipales sont d'essence locale qu'elles jouent nécessairement et pleinement le jeu de « la seule vraie police de proximité ». Qu'il s'agisse des directives politiques ou de l'orientation des pratiques professionnelles, les logiques d'action ne se déclinent pas partout à l'identique. De fait, il faut parler des polices municipales au pluriel.

### **Le glissement d'un modèle à l'autre ?**

En dépit des différences, des tendances communes se dégagent, permettant de tirer quelques conclusions d'ordre général. Alors que la police nationale et la gendarmerie se recentrent sur les interventions réactives et les investigations judiciaires, les polices municipales investissent les espaces laissés vacants et s'imposent sur le terrain de la tranquillité quotidienne. Dans leur ensemble, elles misent sur la visibilité de la présence policière, privilégient la surveillance préventive, connaissent plutôt bien la population et témoignent d'une certaine sensibilité à l'idée d'un service policier étendu. En ce sens, elles s'inscrivent dans la filiation d'un modèle policier de proximité. Mais pour combien de temps encore ? Au regard des évolutions récentes, on peut légitimement se poser la question.

En effet, force est de constater que les polices municipales se mobilisent toujours plus sur les opérations de contrôle, la verbalisation et les interpellations. Elles accordent une place croissante au travail judiciaire, conséquence logique de l'extension de leurs pouvoirs. Au fond, c'est une nouvelle division du travail de sécurité publique qui se dessine. Plus les services de l'État « rétrécissent » en nombre de fonctionnaires, plus les villes peuvent être tentées – ou contraintes – d'y suppléer *via* leurs services de police municipale. Et plus ces derniers prennent de l'envergure, plus la police nationale et la gendarmerie sont tentées de leur abandonner davantage de missions. Par voie de conséquence, les polices municipales délèguent à leur tour et se déchargent d'une partie de leurs tâches auprès des agents de surveillance de la voie publique, agents locaux

de médiation sociale, correspondants de nuit et autres intervenants du secteur de la prévention/sécurité. Ce faisant, leur activité se resserre sur un champ d'action plus strictement policier, au risque d'évacuer une part substantielle du travail de proximité. La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) encourageait cette tendance dans la mesure où elle prévoyait d'attribuer la qualité d'agent de police judiciaire aux directeurs de police municipale, leur conférant ainsi des pouvoirs d'enquête. Elle prévoyait également d'autoriser les policiers municipaux à procéder à des contrôles d'identité sous couvert d'un officier de police judiciaire. Le Conseil constitutionnel a toutefois mis un coup d'arrêt à ce mouvement de « judiciarisation » des missions en censurant ces deux dispositions.

La police municipale doit-elle avant tout servir l'institution pénale ou la collectivité locale ? Doit-elle devenir une force auxiliaire de la police nationale et de la gendarmerie, focalisée sur l'arrestation des délinquants ? Ne doit-elle pas rester, en premier lieu, une police de tranquillité publique qui contribue à la qualité de vie dans la ville et dont l'utilité se mesure à l'aune des réponses apportées aux attentes émanant de la population ? La question est bien de savoir quel type de police municipale les élus, les professionnels et les citoyens veulent pour demain.

### ***Pour en savoir plus...***

- Tanguy Le Goff, *Les polices municipales en Île-de-France*, Paris, IAU îdF, avril 2009.
- Virginie Malochet, *Les policiers municipaux*, Paris, Puf/Le Monde, 2007.
- Virginie Malochet, Marie-Laure Pouchadon, Antoine Vérétoit, *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport pour l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), Paris, mai 2008.

# La contribution de la sécurité privée à la sécurité urbaine

Par Frédéric Ocqueteau

CESDIP-CNRS, coauteur avec Daniel Warfman de *La sécurité privée en France*, Paris, PUF, 2011.

La sécurité privée représente en France 4 000 entreprises, dont un tiers de taille individuelle, qui mobilisent un total d'environ 150 000 employés. Le champ des prestations couvertes est très varié : simple gardiennage des biens avec ou sans chien, surveillance et ronde de proximité ou à distance, protection des personnes (gardes du corps), gestion des alarmes, convoyage de fonds, enquête privée, contrôle et filtrage des accès dans les ERP<sup>17</sup> et IGH<sup>18</sup>, sécurité des grands rassemblements sportifs et sûreté aéroportuaire. Plus qu'aux particuliers, le secteur privé adresse ses services aux entreprises industrielles et commerciales, mais également aux entreprises et établissements publics, y compris aux collectivités territoriales en vue de protéger leur patrimoine.

## Des agents de prévention enrôlés dans la sécurité publique générale

Une longue époque de crispation idéologique au sujet du secteur de la protection privée à caractère commercial est désormais révolue. Naguère souvent définies en clé négative, les prestations de ce secteur de l'économie des services se pensent, s'organisent et s'articulent aujourd'hui en clé plus positive. La LOPS de 1995 avait marqué une étape importante dans le processus de reconnaissance de son utilité, en enclenchant des dynamiques de coproduction de l'ensemble des ressources disponibles de protection des personnes, des biens et de l'information. Cette loi de programmation a véritablement innové en garantissant à l'État le monopole de la sécurité publique, tout en organisant progressivement des partenariats des policiers et des gendarmes avec les policiers municipaux et les agents des sociétés de sécurité privée.

Nombre d'élus, toutes tendances confondues, de grandes agglomérations ou de villes moyennes, se dotent de polices municipales, et/ou, à défaut, en appellent aux ressources du marché pour mieux protéger leur patrimoine et répondre préventivement à maints défis et troubles dans des espaces

---

17. Établissements recevant du public.

18. Immeubles de grande hauteur.

réputés insécures. C'est que la demande de protection croît indéfiniment, tandis que stagne l'offre publique de l'État central.

Prenons le cas de la protection des biens ou des équipements communaux contre des risques d'agressions, de prédatations ou de dégradations. Les caméras de vidéosurveillance installées dans l'espace public sont de plus en plus souvent gérées par des policiers municipaux qui jouent un rôle de premier « capteur », témoin et intervenant sur des troubles, anomalies, pannes ou comportements suspects dans l'espace urbain. Mais quand ils font défaut, vidéosurveillance et premières interventions sont assurées par des agents de sociétés privées sous contrat municipal. La réalité que l'on rencontre le plus fréquemment est celle de formules mixtes où les agents privés prennent nuitamment le relais des policiers municipaux agissant le jour. Les deux types d'agents agissent de concert comme les premiers lanceurs d'alerte pour des pouvoirs publics de plus en plus dépendants de leur veille, même si la police publique d'État a encore tendance à nier cet effet de dépendance pour justifier ses propres performances en termes d'élucidation d'affaires, comme s'ils n'étaient que des auxiliaires.

La pratique consistant à faire surveiller la nuit les espaces publics par des télésurveilleurs privés s'est répandue à bas bruit. Le Conseil constitutionnel a mis un coup d'arrêt à cette pratique que les inspireurs de la récente LOPPSI (loi n° 2011-267 du 14 mars 2011) avaient cherché de leur côté à légaliser dans l'article 18, prouvant assez l'emprise du phénomène. Le Conseil a dû rappeler que l'assouplissement des conditions permettant aux personnes morales de droit privé de mettre en œuvre un dispositif de « vidéoprotection » n'est pas constitutionnellement acceptable, pas plus que « les dispositions permettant de confier à des personnes privées la surveillance générale de la voie publique et ainsi de leur déléguer des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique. »

Néanmoins, la pratique en est officieusement fort répandue : pour maints parlementaires de la majorité qui avaient acté le bien-fondé de cette légalisation, tous les agents qui contribuent à la sécurisation générale des espaces sont légitimes et ne devraient plus être entravés dans leurs missions respectives. Hybrides ou non, les agents privés sont devenus de nouveaux agents d'autorité, certes aux

pouvoirs de coercition moindres que les autres, mais dont l'autorité s'impose progressivement aux citoyens.

### **Des facteurs d'immaturité dans l'offre privée : la sous-traitance en cascade**

Pourtant, le secteur privé traîne encore une image d'immaturité, bien utile aux défenseurs de l'idée selon laquelle la sécurité doit rester monopolisée par l'État. La cause principale tient à l'hypocrisie du comportement de maints « donneurs d'ordre » (entreprises publiques et entreprises de la grande distribution notamment) qui, à cause de la férocité de la compétition sur les prix, s'accrochent toujours plus des mécanismes de la sous-traitance en cascade. Or, les perversions de ce système, depuis longtemps mises en lumière par le Service central de prévention de la corruption, continuent de prospérer. La plupart des PME ne peuvent répercuter sur leurs clients les coûts inhérents à un investissement trop poussé dans la formation de leur personnel. Lequel reste *de facto* largement sous-formé, quand il n'est pas embauché en dehors de la protection sociale minimale, sinon de la réglementation officielle des titres de séjour pour maints étrangers travaillant dans ce domaine, en situation limite.

C'est que le cycle induit de la sous-traitance en cascade vers les *moins-disants* est lié à la pression d'une négociation des prestations de la « main-d'œuvre » à la vacation horaire, quoiqu'on veuille affirmer le contraire. Pour survivre économiquement, une myriade de micro-entreprises (du salariat déguisé en entrepreneurs individuels, par le biais de l'autoentrepreneuriat institué par la loi Novelli de 2007), restent dans la dépendance des plus grandes qui ont seules la capacité d'emporter des contrats importants. Les contrats se négocient, comme dans le domaine des entreprises de la propreté ou du nettoyage, par des « directions des achats » éloignées des contraintes vécues par les agents : il s'en suit que la garantie du service pour des prestations non pérennes ne peut évidemment que laisser à désirer.

### **Des facteurs de déblocage... à défaut de progrès ?**

Le livre blanc de 2006 sur la sécurité privée avait fait le point sur la situation sociale naufragée des employés du secteur privé. Il avait confirmé que les formations initiales

prévues pour les agents privés (100 000 heures) et leurs recyclages dans des qualifications plus nobles, tel le passage des agents qualifiés ERP/IGH en agents SSIAP<sup>19</sup>, envisagé par un protocole d'accord de 2006, devait toucher 11 770 personnes sur les trois années à venir (46 000 heures de formation). Outre des améliorations sociales dans les pratiques de « reprise des personnels » en cas de rupture de contrat, il faut surtout signaler une nette amélioration dans le domaine de la traçabilité des agents privés, qui demeurent une « profession » sous le contrôle des pouvoirs publics.

En effet, après des années d'atermoiements et de constats de faillite répétés au sujet d'un contrôle erratique et d'un mauvais suivi des préfectures dans la délivrance des autorisations d'exercer aux dirigeants comme aux salariés de la sécurité privée, une carte professionnelle nominative a été instituée par le décret du 9 février 2009, permettant désormais une meilleure traçabilité des agents contrôlés individuellement par les services de l'État. Elle est délivrée à chaque agent concerné par la loi de 1983, et atteste qu'il a satisfait aux critères minimum de formation et de déontologie professionnelles. Ce dispositif de délivrance doit en outre être pensé dans l'orbite de la décision politique qui vient de créer un Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Cette nouvelle autorité de régulation du secteur privé va devenir le guichet unique sous l'égide d'un délégué interministériel à la sécurité privée, créé en septembre 2010. Consacré par la loi du 14 mars 2011, avec ses échelons décentralisés (une centaine de contrôleurs), le CNAPS se substituera aux préfets qui, jusqu'à présent, délivraient les autorisations administratives et les agréments de l'État aux dirigeants des entreprises concernées. Il aura pour mission de contrôler les différentes professions concernées, de délivrer les autorisations d'implantation, les agréments des dirigeants, de procéder à des contrôles « domiciliaires » (visite des locaux de 6 h à 21 h) que n'effectuaient pas vraiment les commissaires de police et les officiers de gendarmerie, de délivrer les cartes professionnelles évoquées, d'édicter un code de déontologie, et surtout de prendre des sanctions disciplinaires à l'encontre des contrevenants. Il s'agit d'un dispositif tout à fait original dont on a vu la réfiguration au Québec en 2010. Il importe de suivre attentivement le rodage de ce nouveau dispositif d'assainissement collectif entre pouvoirs publics et prestataires de services. Les

---

19. Service de sécurité incendie et d'assistance aux personnes.

donneurs d'ordre municipaux ne pourront plus critiquer les défaillances de l'État quand ils renégocieront leurs contrats de surveillance avec le secteur privé.

## Conclusion

Une sorte de malédiction semble toujours peser sur les agents privés de première ligne, accusés de professionnalisme douteux, d'autant que les contrôles préfectoraux, souvent issus de l'extraction de renseignements non mis à jour des fichiers policiers (le STIC par exemple), condamnaient jusqu'à présent maints d'entre eux à se voir injustement exclus des circuits du travail légal. Alors que les surveillants et les gardiens privés sont les yeux indispensables des agents publics, puisqu'ils leur fournissent des informations de première main leur permettant de procéder à des interpellations correctes et de mieux rentabiliser leurs arrestations, tout se passe comme si leur pouvoir de signaler les anormalités de la vie quotidienne à leur employeur direct les plaçait dans des conflits de loyauté inextricables. Que l'on songe aux missions informelles souvent équivoques qui leur sont données et qu'ils ne peuvent refuser sous peine de n'être pas « repris », aux risques liés à la détention de clés de maisons ou d'entreprises, aux interventions sur appel ou en l'absence des propriétaires, à la gestion d'appels téléphoniques ou de téléalarmes, réseaux informatiques, à la circulation des véhicules, aux missions de tri entre les usagers autorisés ou non à pénétrer dans telle ou telle enceinte. Bref, les voilà en permanence confrontés à d'innombrables situations qui les engagent juridiquement à des obligations de moyens, alors que la plupart des clients, donneurs d'ordre publics ou privés, exigent des obligations de résultats (zéro risque) qui ne sauraient jamais être totalement au rendez-vous.

Une meilleure compréhension collective des situations complexes concrètement vécues par les agents de la sécurité privée améliorerait leur condition précaire, si tous les acteurs de la « chaîne de sécurité » admettaient être en interdépendance les uns avec les autres, plutôt que de tirer chacun les marrons du feu, au grand dam des citoyens à protéger.

# La médiation : une autre façon d'assurer la sécurité

Par Jacques Faget

Directeur de recherche au CNRS. Centre Émile Durkheim,  
Institut d'études politiques de Bordeaux.

La sécurité des relations sociales passe par le partage d'un monde commun, d'un ensemble de croyances et de comportements qui assurent un relatif bien-être collectif. Ces aménités ne sont pas nécessairement inscrites dans le droit. Elles résultent le plus souvent d'usages et de coutumes. La philosophie qui les fonde ne relève pas de l'idéalisme mais de la réciprocité bien pragmatique des échanges sociaux. Elle ne puise pas dans la générosité mais dans une sorte d'égoïsme interactif, chacun ne respectant les règles du jeu que pour protéger les profits qu'il retire de la nature de ce jeu. L'adage qui recommande de ne pas faire subir aux autres ce que l'on ne voudrait pas supporter est l'expression d'un contrat tacite qui assure la pratique sereine de l'aventure collective. Toute transgression de ce pacte provient soit de problèmes pathologiques, soit d'une volonté (réformiste ou révolutionnaire) de transformer l'ordre établi, soit de la déficience du contrôle social. Cette sécurité n'est donc pas associée à des prestations répressives mais aux modes de socialisation des individus, à la fabrique de la citoyenneté. Il existe une multitude de façons de normaliser les conduites sociales. Mais il en est une, la médiation, que je voudrais évoquer ici car elle est encore peu connue. Les médiations sociales et scolaires en particulier constituent ces ateliers silencieux où se forment les germes de la démocratie et de l'altérité<sup>20</sup>.

## Les médiations sociales

Le Forum européen pour la sécurité urbaine assure une ardente promotion de la médiation sociale. Pour cette organisation, la sécurité n'est pas l'apanage de la justice et de la police mais doit être coproduite par l'ensemble des partenaires politiques, institutionnels et sociaux avec la participation des habitants. L'argumentaire est de favoriser l'implication des citoyens dans la vie de la cité, de les responsabiliser dans la régulation des « problèmes » qui affectent leur milieu environnant, de faciliter l'intégration des populations étrangères marginalisées, d'assurer une plus grande proximité entre les institutions et le public, de

---

20. Jacques Faget, *Médiations. Les ateliers silencieux de la démocratie*, Toulouse, Erès, 2010.

développer une culture de tolérance et de respect dans des territoires handicapés par des taux élevés de délinquance, de chômage, d'échec scolaire, de familles dissociées et un fort sentiment d'insécurité chez les habitants.

Trois types de médiation sociale peuvent être distingués. Les *médiations communautaires* ou citoyennes ont pour principal objectif de traiter les conflits manifestes (bagarres, insultes, bousculades, menaces, dégradations, petites violences, questions de mitoyenneté, de bruit, d'odeurs entre voisins, litiges entre propriétaires et locataires, usage de l'espace public...) vécus par les habitants. Le processus est mené par des professionnels mais aussi des bénévoles. Il est le plus souvent financé par les municipalités. Les *médiations interculturelles* s'emploient à faciliter l'accès de populations étrangères aux administrations dont elles ne connaissent pas les logiques ou la langue, à promouvoir le dialogue entre les générations, entre les communautés, à soutenir les parents dans leur fonction d'éducation, à favoriser les liens entre eux et le système scolaire. Ces médiateurs sont plutôt choisis dans les populations immigrées en fonction de leurs compétences sociales (investissement dans la vie locale) et de leur proximité culturelle avec les populations qu'ils soutiennent. Enfin une troisième catégorie cherche à mettre en œuvre une *présence de proximité* que les professions et les institutions concernées n'assurent pas<sup>21</sup>. Si l'idée de départ de ces programmes est parfois celle de médiation, les variations autour de ce thème s'en éloignent beaucoup et le référentiel d'action est plutôt à rechercher du côté de la sécurité, de l'information, de la gestion de conflits. Dans l'ensemble, les missions de ces « casques bleus » sont d'assurer la tranquillité et la sécurité des habitants ou des usagers et de dissuader par leur présence les troubles à l'ordre public dans les espaces publics des quartiers populaires à forte densité d'immigrés, les centres villes commerciaux, les transports, les habitats sociaux<sup>22</sup>.

---

21. Jacques Donzelot, Anne Wyvekens, *La magistrature sociale. Enquête sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La Documentation française, 2004.

22. Cf. *infra*, p. 53 la contribution de Jacques de Maillard.

Les médiations sociales seraient efficaces pour la gestion des conflits de voisinage (60 à 90 % d'accords obtenus), baisse de 25 à 30 % des incivilités et dégradations sur les territoires concernés pendant la première année de présence sur les lieux, amélioration des relations entre partenaires institutionnels (police, bailleurs, mairies, organismes sociaux), sécurisation des habitants par la

présence des « médiateurs » (36 %), ce qui concourt à la baisse du sentiment d'insécurité<sup>23</sup>.

## Les médiations scolaires

Considérant que « les graines de la violence sont semées chez les enfants dès leur plus jeune âge », l'objectif de la médiation scolaire est de diffuser une culture de tolérance et de respect dans des univers de plus en plus touchés par des comportements tendus et agressifs, de « placer dans les écoles des détecteurs de problèmes, pas des détecteurs d'armes ou des policiers »<sup>24</sup>.

Le modèle de la médiation par les pairs est celui qui a connu le plus grand développement dans le monde. Il repose sur l'apprentissage par les élèves de techniques de communication et de résolution des conflits qui développe leur sens des responsabilités, de la coopération, favorise leurs compétences relationnelles et, par voie de conséquence, améliore le climat scolaire, réduit les tensions et renforce les liens au sein de la communauté. Cette éducation à la paix et à la non-violence préparerait adéquatement les jeunes, dans un esprit d'ouverture et de tolérance, à une vie d'adultes responsables. De fait, le conflit est le plus souvent nié par l'institution scolaire ou géré de façon disciplinaire et verticale. L'instance de médiation le réintroduit comme un élément normal et fondateur de la vie collective et non comme une menace contre l'institution. Les conflits traités en médiation par les élèves n'occupent en général qu'un niveau modeste sur l'échelle de Richter des secousses institutionnelles. Ils ne concernent que les conflits qui opposent les élèves entre eux. Ce sont des vols, menaces, tentatives de racket, bagarres, bousculades, insultes, humiliations, attitudes racistes, harcèlements ou des conflits d'usage pour l'accès aux équipements de l'établissement. Mais d'une part ces conflits ne sont « petits » que dans la représentation que s'en font les adultes, d'autre part ils sont la parfaite préfiguration de ceux que les jeunes rencontreront dans leur vie future et pour la gestion desquels ils seront moins démunis si l'occasion leur est donnée d'apprendre à les traiter.

Il existe un autre modèle de médiation réalisé par les personnels scolaires. Le champ d'application de ces programmes est plus large que celui de la médiation par

---

23. Héléne Duclos, Jean-Édouard Gresy (dir.), *Évaluation de l'utilité sociale de cinq structures de médiation sociale*, Culture et promotion, 2008.

24. Extrait d'un programme sud-américain de médiation scolaire.

les pairs et couvre non seulement les conflits entre élèves mais aussi les conflits entre enseignants et élèves ou entre enseignants et parents d'élèves. Ce modèle est mieux accepté par la communauté éducative que celui de la médiation par les pairs car il ne renverse pas l'asymétrie traditionnelle des positions entre élèves et enseignants, mais il est moins performant sur le plan éducatif.

De très nombreuses évaluations attestent de la fonction positive de ces différents programmes et mentionnent la satisfaction à la fois des personnels de direction, des enseignants, des élèves et des parents. Une majorité d'entre eux considère qu'ils améliorent sensiblement l'ambiance scolaire<sup>25</sup>, font baisser significativement l'agressivité en cour de récréation pour la résolution des conflits<sup>26</sup>. La médiation semble particulièrement bénéficier aux élèves médiateurs. Elle leur permettrait de gagner en maturité, d'avoir plus d'assurance et de facilités dans leurs relations aux autres. Elle améliorerait leur capacité à s'exprimer, à communiquer et dans certains cas leurs résultats scolaires. Pour les adultes, enseignants mais aussi personnel social et médical, la formation à la médiation faciliterait les relations avec les élèves et entre collègues. Mais des observations conditionnent les bons résultats au climat de l'établissement. On ne peut en effet évaluer intrinsèquement l'effet d'un programme de médiation sans tenir compte de la qualité du contexte institutionnel qui l'entoure.

---

25. Jean-Pierre Bonafé-Schmitt, *La médiation par les élèves*, ESF, 2000.

26. Babeth Diaz, Brigitte Liatard-Dulac, *Contre violence et mal-être, la médiation par les élèves*, Nathan, 1998.

# La sécurité urbaine, entre prévention et répression ?

## École et sécurité : un couple désassorti ?

Par *Maryse Esterle*

Université d'Artois – IUFM. CESDIP-CNRS.

La question de la sécurité à l'école est vaste et polysémique. Elle comprend la sécurité des biens et des personnes, les violences, les manquements aux normes ou les faits de délinquance, les conduites à risque (jeux dangereux) voire l'absentéisme et ses conséquences. Elle s'est développée dans le contexte de l'arrivée de nouveaux publics scolaires, accompagnés par une génération d'enseignants peu formés à la gestion des groupes d'enfants ou d'adolescents pour qui le rapport au savoir savant et aux formes scolaires du collège et du lycée ne vont pas de soi.

Les mouvements d'enseignants et de lycéens contre les violences et l'insécurité en milieu scolaire ont été largement médiatisés depuis le début des années 1990. La figure du « mauvais élève » a été peu à peu détrônée par celle de « l'élève violent », avec la dichotomie agresseur/victime souvent observée dans le traitement de la question (recherche de l'éradication du « noyau dur »), alors que les travaux de recherche insistent sur l'ambivalence de ces positions, certains jeunes étant tour à tour et selon les circonstances, agresseurs ou victimes. De plus les violences commises par des adultes, qu'elles soient physiques ou verbales, font l'objet de peu de travaux et d'aucune comptabilisation.

La généralisation de la figure du « jeune dangereux », présente en milieu scolaire et dans l'ensemble de la société, contribue à lier la question de la sécurité à l'école à celle de l'ensemble de la société. L'absentéisme scolaire est perçu du reste par les autorités comme un problème de sécurité publique contribuant au développement de la délinquance des jeunes, sa gestion et son traitement dépassant largement la sphère scolaire.

Les plans « antiviolence » se succèdent à partir de 1992 (ministère de Jack Lang). La circulaire interministérielle (Éducation nationale – police) du 27 mai 1992 pointe déjà le lien entre les deux institutions comme moteur de la

lutte contre le sentiment d'insécurité et de la prévention de la petite délinquance en milieu scolaire. Sont créés, principalement dans les zones d'éducation prioritaire, des groupes locaux d'action locale pour la sécurité (GLAS). Ces « groupes opérationnels » comprenant des correspondants permanents des diverses institutions (Éducation nationale, police, justice, services sociaux, etc.) doivent établir « un diagnostic de sécurité et un plan d'action concret ».

D'autres plans antiviolence sont mis en place en 1993 et 1995 (François Bayrou étant ministre de l'Éducation nationale). Ils comprennent des actions de médiation, l'arrivée d'appelés du contingent, la définition comme une infraction de l'intrusion dans les établissements et la sollicitation des collectivités territoriales pour clôturer les établissements. Une circulaire commune Éducation-justice-police du 14 mai 1996 incite au signalement systématique des faits délictueux et recommande la mise en place de groupes académiques techniques d'accompagnement (procureur, chefs d'établissement, police, services sociaux). Elle annonce la mise en place des dispositifs relais (confirmée par une circulaire de 1998), destinés à accueillir les élèves « en voie de déscolarisation ou de marginalisation ».

Le « plan Allègre » de 1997 crée 25 000 postes d'aides éducateurs dans les établissements et 8 000 adjoints de sécurité, chargés d'intervenir à l'extérieur des établissements. Les tâches sont réparties entre l'Éducation nationale à l'intérieur des établissements et la police à l'extérieur. Les contrats locaux de sécurité renforcent la collaboration entre le préfet, le maire, le procureur de la République et l'Éducation nationale.

La mise en place d'un correspondant local de police pour chaque établissement « sensible » est réaffirmée par un protocole fin octobre 2004. En août 2006, une circulaire interministérielle de prévention et de lutte contre la violence en milieu scolaire renforce la collaboration entre l'État et les collectivités territoriales, les chefs d'établissement, les autorités judiciaires, la police et la gendarmerie.

La lutte contre les intrusions et les violences aux abords des établissements scolaires du second degré est réaffirmée par deux circulaires, en mars et septembre 2009. L'installation de caméras de vidéosurveillance complète ces dispositifs dans un certain nombre d'établissements scolaires.

La démarche de cette collaboration école-police-justice évolue d'une présence policière aux abords des établissements vers une intervention dans les locaux scolaires mêmes. L'engagement conjoint des ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur du 1<sup>er</sup> février 2010 précise quatre points clés : les diagnostics de sécurité, la généralisation des équipes mobiles de sécurité, le rappel des missions des policiers et gendarmes référents, la formation des personnels d'encadrement et de direction.

Les missions des équipes mobiles de sécurité, composées de personnels scolaires et de policiers ou gendarmes et placées sous la responsabilité du recteur d'académie, comprennent :

- la sécurisation des établissements,
- la prévention en situation de crise ou de danger avéré,
- l'accompagnement des équipes en matière de vie scolaire et de prévention de la violence.

Les États généraux de la sécurité à l'école confirment ces tendances en avril 2010, en y ajoutant l'annonce des établissements de réinsertion scolaire, destinés à des élèves désignés comme « perturbateurs » (juillet 2010).

## **Le maire, acteur de prévention**

La loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 institue le maire comme coordonnateur de la prévention de la délinquance, président du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) dans les communes de plus de 10 000 habitants et celles comprenant une zone urbaine sensible. Les professionnels de l'action sociale doivent signaler au maire et au président du conseil général les familles en difficultés requérant leur intervention. Le maire est destinataire de la liste des élèves qui ont fait l'objet d'un avertissement pour absentéisme par l'inspection académique (article 12). Il peut proposer un accompagnement parental si « l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics sont menacés à raison du défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur » (article 9). Il est également habilité à « rappeler à l'ordre » un mineur pour des faits « susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques » (article 11). Il devient donc un partenaire de l'école concerné par le comportement et l'assiduité scolaire des jeunes.

Ainsi l'école, très loin aujourd'hui d'être un « sanctuaire », est-elle entourée et interrogée par des partenariats divers, et les événements qui s'y produisent sont traités et pris en charge en partie par des structures ou institutions extérieures à ses propres frontières. La loi du 5 mars 2007 institue du reste la notion de secret partagé entre les professionnels qui interviennent auprès d'une même personne et autorise ces derniers à transmettre des informations confidentielles au maire et au président du conseil général (article 8).

### **École et sécurité, un couple désassorti ?**

Au regard de ce rapide panorama de la sécurité à l'école, plusieurs questions se posent.

On peut se demander si la politique actuelle de sécurisation des établissements scolaires ne s'opère pas moins pour les protéger de l'extérieur que de leurs propres usagers (les élèves), considérés comme des sources de danger potentiel. Cette politique élude la question du lien entre difficultés d'apprentissage et manifestations d'indiscipline et celle des interactions adultes-élèves, qui relèvent des champs pédagogiques et éducatifs et non de celui de la sécurité. Elle institue des policiers et des gendarmes comme experts et conseillers des personnels scolaires en matière de sécurité, voire de gestion de classe et d'incidents, ce qui risque de rendre moins crédible l'autorité pédagogique auprès des élèves... En outre, la présence régulière et instituée de policiers dans les établissements scolaires peut poser des problèmes de sécurité aux élèves « sans papiers » présents dans les établissements scolaires (ou à ceux dont les parents sont dans cette situation).

Les partenariats entre les acteurs de la société civile et l'école ne vont pas de soi et du reste peinent à se mettre en place : transmettre au maire la liste des élèves considérés comme absentéistes ne les fera pas pour autant revenir à une assiduité scolaire, et risque de diluer les responsabilités institutionnelles aux yeux des familles.

La résorption de l'inassiduité scolaire est loin de se limiter à un rappel des règles de l'obligation scolaire ou à une admonestation dans une mairie ou un commissariat. Elle dépend de multiples facteurs, d'ordre pédagogique, éducatif, psychologique, social, familial et s'accommode

sans doute mieux de confidentialité que de prise en charge par plusieurs acteurs qui n'ont ni les mêmes fonctions, ni les mêmes points de vue. Les stages de responsabilité parentale prévus par la loi de 2007 sont des peines ou des mesures alternatives aux poursuites, difficiles à mettre en œuvre concrètement et dont l'efficacité n'est pas démontrée.

La notion floue de secret partagé ne protège pas contre la circulation d'informations inutilement divulguées, qui peuvent transformer les meilleures intentions d'aide en formes de contrôle social, en particulier sur les populations les plus pauvres, sans que pour autant elles ne trouvent une résolution à leur situation.

Ces questions et d'autres sans doute méritent d'être mises en débat afin « d'interroger les évidences », de mesurer les enjeux et les effets des politiques actuelles, et peut-être de rechercher d'autres démarches autour de la sécurité, à l'école comme en ville.

### ***Pour en savoir plus...***

- Maryse Esterle, « Absentéisme, violences scolaires et sécurité à l'école », *Après-demain*, n° 16, 2010, pp. 18-21.
- Étienne Douat, « La construction de l'absentéisme scolaire comme problème de sécurité intérieure dans la France des années 1990-2000 », *Déviance et société*, vol. 31, n° 2, 2007, pp. 149-171.
- *À l'école de la sécurité*, revue *Ville École Intégration Diversité*, 2006, n° 197.

## **À l'intersection de la prévention et de la sécurité : les agents locaux de médiation sociale**

Par Jacques de Maillard

Université Versailles – Saint-Quentin. CESDIP.

« Grands frères » au début des années 1990, mais également médiateurs de quartier, agents de citoyenneté, agents de prévention urbaine, agents de proximité, correspondants de nuit : à l'intersection entre prévention et sécurité, ces nouveaux acteurs contribuent à redessiner les logiques de prise en charge des incivilités, de la prévention, de l'accompagnement et de la sécurité. S'inscrivant entre une logique de sécurisation (assurer la sécurité d'espaces

spécifiques) et une logique économique (créer de nouvelles activités), ils doivent remplir des besoins sociaux non satisfaits, s'approprier des compétences spécifiques et s'insérer dans des partenariats locaux de régulation des espaces publics.

## **Des métiers hétérogènes**

Au début des années 1990 commencent à se développer des initiatives en matière de gestion des conflits dans les lieux publics, transports publics et quartiers d'habitat social principalement. Depuis, au gré des initiatives politiques nationales (le programme emplois-jeunes notamment), de la création des emplois aidés et des innovations locales, s'est installée une pluralité de nouveaux métiers pour lesquels les statuts, les formes d'emplois, les dénominations mais également les missions sont pour le moins hétérogènes.

La quasi-totalité de ces emplois, d'abord, repose sur des formules variées d'emplois aidés : le recrutement d'un agent s'accompagne d'une subvention ou d'un allègement de charges plus ou moins important décidé par l'État. De fait, une pluralité d'emplois aidés différents a permis à ce développement. On trouve souvent, au sein d'un même service, des agents aux statuts différents dont les durées de contrat sont susceptibles de varier fortement. Mais on observe également, dans certaines villes, des formules de recrutement de fonctionnaires, comme les correspondants de nuit de la ville de Paris.

Ces agents peuvent également avoir des formes d'emploi différentes. On distingue le plus fréquemment le recrutement direct ou non par l'organisation qui les emploie (mairie, organisme HLM ou transporteur principalement). Une mairie choisira-t-elle de les employer directement ou de sous-traiter ce service à une association ? Un organisme HLM souhaitera-t-il conventionner avec une association prestataire ou embaucher en interne des agents de médiation ? Les options sont tranchées en fonction des organisations et des sites.

Les missions de ces agents sont susceptibles d'aller de la veille technique et sociale à la présence dissuasive dans les espaces publics, en passant par la prise de contact volontaire avec la population, l'orientation et l'accompagnement de certaines catégories de public, et notamment de ceux en

rupture avec les institutions (comme les sans-domicile fixe), le rappel aux règles de vie en collectivité, la prévention et la médiation des conflits dans les espaces publics.

Cette diversité se reflète enfin dans les dénominations de ces agents. Médiateur intergénérationnel, agent de service d'ambiance et de gestion de l'espace, animateur de la qualité de l'espace public, agent d'ambiance et de propreté, agent d'information et de service, agent d'ambiance et de sécurité, agent de prévention et de sécurité, agent médiateur de la vie associative, médiateur de prévention urbaine, agent d'entretien et d'animation d'équipements de proximité, correspondants de nuit, correspondent à quelques-unes des appellations données localement.

### Réguler l'espace public

Malgré cette diversité, ces agents ont en commun d'être censés contribuer à la qualité des espaces publics urbains de trois façons différentes : assurer une présence visible et régulière, garantir une veille technique, rappeler les règles d'usage.

D'abord, par leur présence continue, par la visibilité que leur donne le port de l'uniforme, les médiateurs assurent une présence apaisante dans l'espace public à des heures qui peuvent être source d'inquiétude au sein de la population. Ensuite, la veille technique permanente qu'ils assurent contribue à garantir une réactivité institutionnelle vis-à-vis des dégradations, réactivité dont on sait, depuis les réflexions de Wilson et Kelling sur la vitre cassée, qu'elle est essentielle au sentiment de sécurité de la population. Enfin, l'importance accordée au respect des règles, à ce que Sebastian Roché<sup>27</sup> qualifie de respect des « règles d'usage » ou d'« ordre en public », contribue à réguler ces espaces. Par leurs interventions, ils rappellent les règles d'usage des espaces collectifs pour qu'elles soient respectées, permettant l'appropriation multiple de ces espaces souvent considérablement hétérogènes. *A minima*, ils facilitent la coexistence entre des usages différenciés de l'espace public, au mieux, ils contribuent à tisser le lien social, en nouant le contact avec des populations quelque peu marginalisées (à l'instar notamment des sans-domicile fixe) ou isolées (certaines personnes âgées).

---

27. Sebastian Roché, *Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité*, Paris, Odile Jacob, 2002.

La réalisation de ces activités est éminemment difficile. Elle suppose la conciliation de logiques contradictoires : la reconnaissance au sein des territoires d'intervention en évitant une trop grande complicité avec la population, l'existence d'un mandat institutionnel et la flexibilité de l'intervention, le rappel de règles à respecter et la capacité à écouter les demandes<sup>28</sup>. C'est dans cet équilibre, fragile et contingent, dépendant de nombreux facteurs (soutien institutionnel, qualité et complémentarité des recrutements, encadrement intermédiaire) que réside la réussite ces nouvelles activités.

### « Broken Windows » ou la théorie de la vitre brisée

Que dit l'article de James Wilson et George Kelling intitulé « Broken Windows », mieux connu sous l'appellation de « théorie de la vitre brisée » ? La simplicité de l'image n'a d'égale que l'ampleur de ses implications. Qu'une seule vitre brisée ne soit pas réparée, disent-ils, suffit pour que certains considèrent l'espace comme non contrôlé, s'y installent pour commettre leurs méfaits, provoquant du même coup le repli des habitants sur leur espace privé, voire, pour ceux qui le peuvent, la fuite hors du quartier. Le résultat : comme en une spirale, moins de contrôle encore et plus d'insécurité. L'insécurité est affaire de qualité de l'espace : qualité matérielle tout autant que qualité des comportements.

L'article « Broken Windows » a paru en traduction française dans *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 15, 1994, pp. 163-174, précédé d'un commentaire de Dominique Monjardet. Voir également, ci-dessous, l'article de Céline Loudier-Malgouyres.

## La vidéosurveillance : « success story » d'une technologie à l'efficacité limitée

Par Tanguy Le Goff

Sociologue. IAU idF. CESDIP.

### L'absence d'évaluation française

La vidéosurveillance est aujourd'hui présentée par le gouvernement comme « la » solution pour combattre la délinquance et elle séduit nombre d'élus locaux. De manière étonnante, au regard des sommes considérables investies dans cette technologie par les collectivités locales et l'État, aucune étude évaluative française n'en a démontré l'efficacité. Il y a bien eu une récente tentative de inspections générales de l'administration, de la police et de la gendarmerie<sup>29</sup> de mesurer son impact sur la délinquance,

28. Jacques Faget, Jacques de Maillard et al., *Les agents locaux de médiation sociale en quête d'identité*, Paris, Éditions de l'IHESI, 2003.

29. *Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection*, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, juillet 2009.

mais les nombreuses faiblesses méthodologiques du rapport en invalident les conclusions<sup>30</sup>. En l'absence d'études françaises, on peut utilement se tourner vers les multiples études évaluatives conduites aux États-Unis, en Australie et surtout en Angleterre où le Home Office en finance régulièrement. Certes, les modes de gestion de la sécurité dans les villes de ces pays sont différentes de ceux existants en France. Mais, à moins de considérer que « nos » délinquants aient des réactions bien spécifiques sous l'œil des caméras, on peut penser que les résultats et les enseignements tirés de ces études sont applicables au cas français. De ces études, deux principales conclusions peuvent être tirées.

### **Prévention : des résultats très mitigés**

L'efficacité dissuasive de la vidéosurveillance est variable *selon le type de lieu* (espaces ouverts ou espaces fermés comme les parkings ou hôpitaux). La vidéosurveillance n'a qu'un faible impact dans les espaces étendus et complexes comme les rues. Les caméras ne dissuadent pas les délinquants de passer à l'acte dans la mesure où le risque de se faire identifier et plus encore interpellé est jugé faible. D'où l'absence ou la faible diminution des vols à la tire (ceux commis par les pickpockets), ou des vols à l'arraché constatés dans les études évaluatives. Les vertus dissuasives de cet outil dans les espaces complexes comme les rues, où les possibilités de fuite sont nombreuses, se révèlent donc très faibles. Le risque encouru par un délinquant est d'autant plus faible que les caméras effectuent des « parcours » prédéfinis laissant les zones équipées sans surveillance durant plusieurs minutes, qu'elles sont régulièrement en panne, que leur champ de vision se trouve masqué par les arbres, que les opérateurs « officiant » derrière les écrans ont généralement plusieurs dizaines de caméras à surveiller en permanence et qu'ils sont souvent en charge d'autres missions (gestion des alarmes de télésurveillance, standard téléphonique de la police municipale). Bref, la surveillance de ces espaces placés sous l'œil des caméras est loin d'être continue ; la probabilité pour un délinquant d'être pris en flagrant délit est donc extrêmement faible.

En revanche, toutes les études convergent pour reconnaître que la vidéosurveillance a une réelle efficacité dissuasive dans des espaces fermés comme les parkings ou les hôpitaux.

---

30. Pour une approche critique de ce rapport, voir Tanguy Le Goff et Éric Heilmann, « Vidéosurveillance : un rapport qui ne prouve rien », 2009. <http://www.laurent-mucchielli.org/publi/vidéosurveillance.pdf>

Dès 1993, Nick Tilley constate une baisse de près de 60 % des vols de voitures et dans les voitures, dans des parkings équipés de caméras. Toutefois, il insiste sur le fait que la vidéosurveillance peut réduire la délinquance dès lors qu'elle s'accompagne d'autres mesures de protection comme le renforcement de l'éclairage, l'installation de clôtures pour les parkings extérieurs ou le déploiement d'une équipe de surveillance. Un constat corroboré par l'étude de 58 parkings souterrains londoniens, réalisée par Martin Gill en 2003 pour le Home Office, qui met en évidence une baisse de 73 % des vols liés aux véhicules (de 794 à 214) au cours des 12 mois suivant l'installation par rapport aux 12 mois antérieurs à l'équipement en vidéosurveillance ; cette baisse atteint même 80 % dans les parkings les plus touchés par les vols avant d'être équipés.

Deuxième enseignement des études étrangères : l'efficacité dissuasive de la vidéosurveillance est, d'autre part, très variable *selon le type de délit*. On constate, dans certaines études de cas, une baisse peu significative des atteintes aux biens (vols à l'étalage, cambriolages, vols à la roulotte). Par contre, il n'y a aucun impact sur les délits impulsifs (agressions sexuelles, bagarres, rixes, coups et blessures) qui sont mieux identifiés, parce que plus visibles... mais pas plus dissuadés.

### **Une aide à l'élucidation marginale**

L'impact de la vidéosurveillance sur l'amélioration du travail d'élucidation des délits s'avère également marginal. Deux exemples pour s'en convaincre.

En France, là encore, on dispose de peu d'éléments évaluatifs sur l'aide à l'élucidation apportée par la vidéosurveillance. Les auteurs du rapport précédemment cité sur « l'efficacité de la vidéoprotection » se sont essayés à l'exercice. Pour un échantillon de 63 brigades de gendarmerie dans lesquelles il existe un dispositif de vidéosurveillance comportant plus de 10 caméras, les auteurs comptabilisent 770 faits élucidés grâce à cet outil au cours de l'année 2008. Chaque système de vidéosurveillance permettrait donc, en moyenne, d'élucider 12 faits par an, soit un par mois. Le chiffre est dérisoire et l'on comprend dès lors assez mal comment les auteurs peuvent conclure que la vidéosurveillance permet « une

amélioration significative du taux d'élucidation dans la majorité des communes équipées de vidéoprotection » !

Dans un récent rapport sur la sécurité publique à Lyon<sup>31</sup>, les magistrats de la chambre régionale des comptes constatent, eux aussi, que « le nombre d'affaires pour lesquelles les enquêteurs ont recours aux images enregistrées est marginal, même si celles-ci sont parfois significatives ». En 2008, les services de police ont procédé, dans le cadre d'enquêtes, à 322 réquisitions d'images enregistrées par le système de vidéosurveillance. Rapportées aux 20 604 faits de voie publique constatés à Lyon cette même année, cela signifie que la vidéosurveillance a pu jouer un rôle dans la résolution de 1,6 % des délits enregistrés par les services de police. Ceci dans le meilleur des cas, sachant que la réquisition d'images ne signifie pas que l'affaire ait été résolue.

## Un jeu de dupes

En dépit de ces résultats peu probants, les financements alloués à la vidéosurveillance ont été sensiblement augmentés pour l'année 2010 : 30 millions sur les 49 millions du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) y sont consacrés. Si l'aide à l'investissement apportée par l'État est conséquente, le coût de fonctionnement demeure à la charge des communes et il est extrêmement lourd. Un dispositif de vidéosurveillance de 50 caméras implique, pour fonctionner 365 jours par an et 24 heures sur 24, une équipe de 14 opérateurs et un chef de salle, soit un coût avoisinant les 450 000 euros par an, auquel il faut ajouter la maintenance du système – de l'ordre de 100 000 euros – et, dans bien des cas, la location des réseaux de transmission des images (600 000 euros, par exemple, pour un dispositif de 15 caméras à Saint-Herblain). Un coût annuel qui est donc, au minimum, de 550 000 euros pour le seul fonctionnement du dispositif. Cet aspect financier explique sans doute les réticences voire les résistances de certains maires à équiper leur ville malgré les bienveillantes sollicitations des préfets qui les incitent à s'équiper, puis, une fois équipés, à transférer leurs images aux services de police et de gendarmerie. Pour leur permettre d'intervenir immédiatement, pensez-on... à tort. Il est clair qu'en l'état actuel, les forces de sécurité de l'État n'ont ni les moyens humains, ni l'envie de se mobiliser sur le champ de la tranquillité publique

---

31. *La sécurité publique à Lyon*, rapport de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, mai 2010.

qu'elles désinvestissent depuis plusieurs années. Leur intérêt est ailleurs : récupérer des images pour renforcer le travail d'élucidation et d'arrestation des délinquants. L'État a ainsi délégué aux collectivités locales la gestion de la vidéosurveillance tout en gardant la main par un transfert d'images lui permettant d'utiliser cet outil pour ses propres finalités : l'identification de suspects, le maintien de l'ordre, la protection des agents de police nationale ou la filature dans le cadre d'enquêtes. Ce jeu de dupes n'est pas sans risques. Si la population constate que la commission d'une infraction sous l'œil des caméras ne donne lieu à aucune réaction institutionnelle, le désenchantement sera d'autant plus grand que la croyance en son efficacité aura été illusoirement entretenue.

## À la croisée de l'urbanisme et de la sécurité

Par Céline Loudier-Malgouyres

IAU idF.

Si les champs de l'urbanisme et de la sécurité sont amenés à interagir, c'est qu'ils entretiennent des relations d'influence réciproque.

### Expliquer la formation de la délinquance

Pour en comprendre les raisons, il faut au préalable revenir sur les mécanismes de formation des phénomènes de « déviance ». Pourquoi un individu (ou un groupe d'individus) se livre-t-il à des comportements déviants, pourquoi tombe-t-il dans la délinquance ? La sociologie propose plusieurs grilles de lecture, au sein desquelles certaines mettent en avant, directement ou indirectement, des facteurs liés à l'aménagement et à l'urbanisme<sup>32</sup>.

Une perspective classique d'explication de la délinquance insiste sur le défaut d'intégration et de contrôle social<sup>33</sup>. C'est le fonctionnement de la société dans son ensemble et sa capacité à intégrer les individus et à réguler leurs comportements qui sont interpellés. D'autres travaux ont souligné le rôle du milieu socioculturel, en analysant par exemple les mutations des métropoles américaines des années 1920 qui, sous le coup de l'industrialisation, de l'urbanisation et de l'arrivée de nouvelles populations, ont développé des « aires de délinquance » marquées par le délitement des formes conventionnelles de contrôle,

32. Virginie Malochet, « Comprendre la délinquance : les cadres d'analyse sociologique », *Les Cahiers de l'IAU*, n° 155, IAU idF, juin 2010.

33. Dans la tradition d'Émile Durkheim.

l'affaiblissement des solidarités et l'instabilité des repères normatifs<sup>34</sup>. Autrement posé, l'association notée entre délinquance et désorganisation sociale serait liée à des « formes pathogènes de changement social, intervenant en particulier au cours des processus (...) d'urbanisation et de déracinement. Cette perspective a conduit à souligner les rôles des facteurs urbains et spatiaux dans l'étiologie de la délinquance (...) Mais il s'agit plus de facteurs d'accélération que de causes de délinquance »<sup>35</sup>.

Parallèlement, une tout autre analyse voit dans le fait délinquant un acte d'opportunité. Dans ces théories « de l'opportunité », le délinquant est présenté comme un acteur ordinaire qui fait des choix en s'adaptant au contexte : l'aménagement de l'espace est ici central. Par un « choix rationnel », il évalue les risques de se faire attraper, la gravité de la peine encourue, la valeur à gagner et sa nécessité à l'obtenir immédiatement. En tant qu'« activité routinière », la délinquance (ou la malveillance) dépend des opportunités qui se présentent au quotidien, et notamment de la convergence spatiotemporelle d'un délinquant potentiel, d'une cible adéquate et de l'absence de « surveillants ».

## Un croisement à deux niveaux

Ces deux approches ont donc une compréhension différente de la déviance ou de la délinquance, et elles interpellent à des niveaux différents le rôle de l'aménagement. Elles conduisent, en termes d'actions de prévention et de lutte contre la délinquance, à des finalités tout aussi différentes.

Deux façons de comprendre et de solliciter l'aménagement et l'urbanisme en matière de prévention de la délinquance semblent se dessiner :

- en les considérant comme facteurs déclencheurs ou accélérateurs (conditions causales) de désorganisation sociale entraînant les phénomènes sociaux que sont la délinquance et les déviances ; il s'agit alors de concevoir les espaces urbains de manière à prévenir les dynamiques urbaines génératrices de désorganisation sociale – isolement et pertes des liens sociaux, vulnérabilités socio-économiques, etc. – et d'identifier les facteurs urbains (urbanistiques) qui y participent – qualité urbaine, accès à l'emploi et aux ressources urbaines, présence des services publics, etc. ;

---

34. William Thomas, Florian Znaniecki, *Le paysan polonais en Europe et en Amérique, Récit d'une vie de migrant* [Chicago 1919], Paris, Nathan, 1998. Ce sont les travaux de l'école de sociologie urbaine dite de Chicago.

35. François Dubet, Françoise Choay, Pierre Merlin, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, janvier 2009.

● en les considérant comme conditions d'occurrence de la délinquance et des déviances ; il s'agit là d'équiper la ville de dispositifs de protection contre un passage à l'acte d'opportunité, d'aménager ses espaces de manière à rendre plus difficile ce passage à l'acte. L'aménagement est abordé là dans une micro-échelle, et s'applique plutôt au champ du bâtiment, de l'équipement, ou au micro-aménagement des espaces de proximité (installation de bancs ou non, d'éclairage...).

## Les principaux courants de la prévention de l'insécurité par l'aménagement urbain

En premier lieu figurent les approches dites de « prévention situationnelle », centrées sur l'idée que l'aménagement de l'espace peut minimiser les conditions d'occurrence du passage à l'acte.

La « vitre brisée » (1982)<sup>36</sup> : à partir d'une simple vitre cassée et non réparée se constitue un « triangle des incivilités » : densité d'actes incivils, craintes des habitants favorisant le repli, faible confiance envers les institutions. La qualité de conception et d'entretien de l'espace vise donc à prévenir le déclenchement de cette « spirale négative ».

La « prévention situationnelle de la malveillance » (1980)<sup>37</sup> : théorisée et développée au niveau européen, l'approche identifie les techniques et les dispositifs de « durcissement de la cible » potentielle de délinquance (contrôle d'accès, système de surveillance...).

En second lieu, des approches plus globales interpellent l'aménagement de l'espace pour sa capacité, indirecte, à réguler « l'ordre social ».

Jane Jacobs (1960)<sup>38</sup> : pour cette architecte new-yorkaise, l'insécurité est un symptôme de dysfonctionnements urbains engendrés par les politiques de planification et les principes de l'urbanisme et de l'architecture modernes, notamment la polarisation sociale et le déclin de la vie urbaine. Pour des espaces sûrs, elle plaide pour la vitalité urbaine et sociale des quartiers, dont la mixité urbaine et l'usage des espaces publics sont les conditions. C'est elle qui met en avant un principe fondamental pour l'ensemble des autres approches : maximiser les « yeux dans la rue », renvoyant à l'idée de contrôle social et de « surveillance naturelle ».

---

36. James Q. Wilson, George L. Kelling, « Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety », *The Atlantic Monthly*, vol. 249, n° 3, pp. 29-38, 1982.

37. Ronald V. Clarke, Patricia Mayhew, *Designing out Crime*, Home Office Research Unit, 1980.

38. Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Vintage, 1961.

« L'espace défendable »<sup>39</sup> (1971) : en identifiant des caractéristiques morphologiques communes à des quartiers connaissant des problèmes sociaux, l'architecte Oscar Newman propose des pistes d'aménagement pour créer, physiquement ou symboliquement, un espace résidentiel de qualité au sein duquel « le tissu social se défend lui-même ». Il met ainsi en avant le rôle des habitants autour de la notion du « sens de la territorialité ».

Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)<sup>40</sup> : réflexion appliquée aux projets urbains et aux politiques d'urbanisme, elle donne lieu à différents principes d'aménagement favorables à la sécurité d'un lieu : la surveillance naturelle, le contrôle naturel de l'accès, le renforcement de la territorialité, la hiérarchie spatiale, l'entretien, les activités. Une seconde génération du CPTED insiste sur la construction du lien social comme une garantie du succès de l'opération d'aménagement. On y parle donc de lieux publics de rencontre, d'échelle humaine et on élabore des stratégies de participation des usagers ou des habitants.

Safe Cities (1980)<sup>41</sup> : constitué en réaction aux phénomènes de privatisation et de fortification des lieux publics (« Fortress America »), ce programme développé dans les villes canadiennes insiste sur la nécessité de se pencher sur les espaces publics et le sentiment d'insécurité et cherche à travailler à partir de la « parole habitante » en mettant au point des méthodes de diagnostic partagé avec les habitants (« marche exploratoire »).

Toutes ces approches sont souvent cataloguées abusivement sous le terme « prévention situationnelle », alors qu'elles n'appartiennent pas toutes à ce courant qui est pourtant bien défini d'un point de vue théorique et pratique. D'ailleurs, les divergences dans leurs intentions et leurs applications font qu'elles sont portées par des champs de compétences différents : en particulier les services de sécurité publique, l'ingénierie de la sécurité, les urbanistes et les concepteurs. C'est à la maîtrise d'ouvrage de proposer un équilibre ou de choisir en fonction de son projet.

---

39. Oscar Newman, *Creating Defensible Space*, US Department of Housing and Urban Development, avril 1996.

40. <http://www.cpted.net>

41. Gerda R. Wekerle, Carolyn Whitzaman, *Safe Cities. Guidelines for Planning, Design and Management*, Van Nostrand Reinhold, 1994.





AGIR

---

TÉMOIGNAGES  
ET EXPÉRIENCES

## L'élu et la sécurité urbaine

### Pour une politique écologiste de sécurité

*Par Pierre Januel et Émilie Théroüin*

Pierre Januel est coresponsable de la commission Justice d'Europe Écologie-Les Verts.

Émilie Théroüin est adjointe au maire d'Amiens Europe Écologie-Les Verts, en charge de la sécurité et de la prévention des risques urbains.

Trop longtemps les écologistes sont restés sans corpus idéologique sur les questions de sécurité. Et ce, en dépit de nombreuses tentatives restées jusqu'alors sans succès. Essayer de poser une vision écologiste, c'est tenter de dépasser les contradictions entre volonté de mettre fin aux violences tout en s'affirmant non violent, constater la nécessité d'un cadre étatique tout en souhaitant prioriser les solutions locales plus adaptées, prioriser l'action préventive tout en répondant à ses échecs.

Les maux de notre société ne se résument pas à la délinquance, contrairement à ce qu'affirme la droite, qui a délaissé chômage, inégalités, ou mal-logement. Pour autant, la sécurité publique n'en est pas moins une véritable préoccupation pour nombre de nos concitoyennes, singulièrement dans les quartiers populaires. Au-delà d'une réponse à ce qui pour certains est une priorité, quand une société se dote de règles, il convient de les faire respecter. Cela vaut aussi bien pour les atteintes à l'environnement, les délits financiers, les violences conjugales, le grand banditisme que pour la délinquance de proximité.

La violence et la transgression des règles sont inhérentes à nos sociétés et se manifestent de façon variable. Si la montée de la violence n'est pas scientifiquement étayée, il n'en reste pas moins que la société de consommation a coïncidé avec l'explosion des atteintes aux biens. Dans une société productiviste où les inégalités s'accroissent, on tend à réduire la valeur des humains à leurs consommations. Pire, on réduit la consommation à un marqueur social, voire à une sorte de devoir patriotique. Le recours aux technologies de protection a entraîné une adaptation des formes de délinquance (violence acquisitive, déplacement

de la délinquance, etc.). La hausse continue des violences aux personnes nous interroge toutes et tous. Pacifistes, les écologistes considèrent comme prioritaire la régulation de la violence faite aux personnes. Mais rajouter de la violence légale aux violences n'est pas une réponse en soi.

Face à une délinquance de plus en plus complexe, les lois répressives et sécuritaires se sont succédé. Dans les dernières années, on pourrait citer l'apparition des peines planchers et de la rétention de sûreté, le développement de la comparution immédiate et des justices d'exception ou l'inflation carcérale qui semble infinie (en trente ans le nombre de détenus a doublé en France).

Devant cette offensive très idéologique, au nom de la lutte contre un supposé angélisme dont elle devrait se repentir, la gauche n'affirme que très timidement qu'une action efficace contre la délinquance suppose la prévention, la dissuasion, la sanction et la réinsertion. Quand certains souhaitent les opposer, il faut au contraire les coupler efficacement.

## Préventions

À l'image des autres politiques publiques, les écologistes en appellent à la prévention. Cette prévention inclut prévention sociale et prévention situationnelle, en ce qu'elle améliore concomitamment conditions de vie et sécurité. La prévention situationnelle a souvent été mal comprise dans ses principes en France, seuls les impératifs de sûreté prédominent via un urbanisme sécuritaire. La vidéosurveillance y occupe une place centrale, alors même qu'elle n'a jamais été évaluée scientifiquement en France et que les évaluations internationales sont des plus mitigées. Dans l'attente, les écologistes plaident en faveur d'un moratoire national sur la vidéosurveillance de voie publique.

La prévention situationnelle que nous préconisons fait appel au bon sens : celui qui doit guider l'aménagement des villes en faveur de leurs habitants. Les écologistes s'attellent à mettre à la disposition de leurs concitoyens des espaces publics de qualité et bien gérés. La prévention situationnelle écologiste interroge la ville et ses usages, préfère le bon sens et la veille aux artifices sécuritaires,

l'amélioration de la sécurité par l'amélioration du cadre de vie et la reconquête des espaces publics par les citoyens.

Les dispositifs de prévention traditionnels, peu valorisés, se sont trouvés bien souvent délaissés dans les dernières années. La prévention sociale, le travail de terrain, l'insertion par l'emploi, par la culture, ou par le sport sont cachés par une gauche honteuse, supprimés par une droite dogmatique. Plus discrète et moins spectaculaire que la mise en scène de l'action répressive, la prévention sociale a pourtant prouvé sa pertinence et son efficacité.

### **Vers une gouvernance locale de la sécurité**

Les écologistes plaident pour une gouvernance plus locale des politiques de sécurité. Des élus locaux et la justice occuperaient une place stratégique, aux côtés des chefs de services de police et de gendarmerie. Pour ce faire, le corps préfectoral ne doit plus être rattaché au ministère de l'Intérieur mais au Premier ministre, stoppant ainsi la confusion actuelle. L'action des forces de police et de gendarmerie est aujourd'hui brouillée, trop centralisée, dépendante non pas d'une analyse strictement locale des situations, mais des priorités médiatiques du moment, bien souvent contradictoires. Il est pourtant indispensable de pouvoir adapter des priorités en fonction d'une situation particulière, conformément à des doctrines engagées vers plus de contacts avec les habitants. La mise en place progressive d'une police territorialisée comparable aux autres pays européens est nécessaire, en prenant acte des échecs nés de la mise en place centralisée et précipitée de la police de proximité. Si les liens entre polices judiciaires et parquet doivent être renforcés, s'il apparaît nécessaire que les forces mobiles assurant le maintien de l'ordre restent sous l'autorité de l'État, les élus locaux ne peuvent plus être totalement exclus d'une police dite du quotidien.

Quant aux nombreuses instances partenariales auxquelles les élus locaux participent d'ores et déjà, elles restent trop limitées et bien souvent inefficaces. Faisant suite à un diagnostic de la délinquance locale, les stratégies territoriales constituent un outil de planification particulièrement pertinent pour les écologistes, en remplaçant la sécurité dans une stratégie d'ensemble, dans le cadre d'un projet de territoire, conçu avec et pour ses habitants.

La gouvernance locale n'entre pas en contradiction avec la tradition républicaine de l'État garant de la sécurité sur le territoire national. Il importe que le « monopole de la coercition légitime » reste du domaine étatique. L'État se doit de garantir une répartition des moyens adaptée en fonction de zones prioritaires de sécurité. L'usage de la force et la dotation des armes à feu doivent bénéficier uniquement aux forces étatiques, dûment formées, encadrées et contrôlées. Ainsi, polices municipales et forces de sécurité privée ne doivent pas être dotées d'armes à feu, de pistolets à impulsion électrique ou de flashballs, mais de dotations individuelles de protection adaptées. Ce désarmement nécessite que leurs missions soient définies en conséquence.

### **De la sanction à la réinsertion**

Concernant la justice, les écologistes n'oublient pas que le juge, protecteur des droits des citoyen-ne-s, doit rester le seul organe punitif. L'indépendance de la justice face à l'administration et au pouvoir politique doit être accrue. Aujourd'hui le parquet français est une anomalie européenne, possédant des pouvoirs très étendus malgré une totale dépendance au pouvoir politique. De même les juges du siège restent trop dépendants de l'exécutif pour la gestion de leur carrière.

Pour que la sanction soit incontestable, il faut que les droits de la défense soient protégés. Aujourd'hui, trop de procédures judiciaires ne garantissent pas les droits minimaux des personnes, qu'elles soient suspectes ou victimes. Les comparutions immédiates en sont l'exemple le plus criant.

Plus encore que la prévention, la réinsertion reste le parent pauvre des politiques de sécurité. Pour reprendre l'expression des règles pénitentiaires européennes, toute peine doit avoir pour objectif que les personnes condamnées mènent « une vie responsable et exempte de crimes ». Les conditions de détention doivent être revues, afin de garantir la dignité des personnes condamnées, des conditions de travail acceptables pour le personnel et permettre un véritable travail de réinsertion. Travail, formation, éducation, famille, associations doivent trouver une plus grande place dans nos prisons. La libération conditionnelle a démontré son efficacité dans bien des cas.

Pourtant elle n'est que rarement prononcée et la France figure parmi les pays européens qui l'utilisent le moins.

Mais la question de la réinsertion n'est pas seulement posée en prison. Alors que l'incarcération poursuit une logique d'inflation sans fin, où la construction de nouvelles prisons ne vient jamais à bout de la surpopulation carcérale, les alternatives à l'incarcération, comme les travaux d'intérêt général (TIG), doivent être davantage valorisées et développées. L'ensemble de la société doit ainsi prendre sa part dans l'accueil des personnes condamnées à un travail d'intérêt général. L'effort des collectivités locales et des services publics déconcentrés reste insuffisant.

De manière générale, le travail en milieu ouvert des services d'insertion et de probation reste trop limité, par la faiblesse des moyens humains et l'importance des contraintes légales. Il faut cesser de considérer la prison comme la seule peine réelle, la mise au ban de notre société incarnant l'échec de la puissance publique.

Une politique publique de sécurité ne pourra être efficace sans respect des libertés et droits humains, ni partenariat serein entre les producteurs de sécurité : État, citoyens, polices, justice, Éducation nationale, bailleurs, transporteurs, collectivités locales... La politique écologiste de sécurité ne peut s'inscrire qu'au sein d'une politique ambitieuse de transformation sociale.

## **Sécurité : que fait l'État ? Que fait la ville ?**

*Entretien avec Gilles Nicolas*

Adjoint au maire de Nantes, délégué à la sécurité et à la tranquillité publique, sécurité civile, stationnement.

### ***Comment envisagez-vous, à Nantes, les rôles respectifs de l'État et de la ville en matière de sécurité publique ?***

La sécurité des personnes et des biens est une compétence régalienne de l'État. C'est un fait acquis, que personne ne conteste. Nous, élus locaux, avons pour souci la prise en compte des préoccupations des habitants. Comment faire, alors que nous nous trouvons aujourd'hui face à un État qui supprime la police de proximité, dont le seul outil de management sont les statistiques nationales de délinquance, un État autiste en quelque sorte ?

La seule façon d'influer sur l'action de l'État est de signer un contrat local de sécurité (CLS) comportant des objectifs clairs, qui engagent chacun. Ce n'est pas pour autant, je le précise, que nous souscrivons à l'ensemble des priorités définies au niveau national. Ainsi, la ville de Nantes refuse d'y prévoir le développement de la vidéosurveillance. Le CLS de Nantes couvre un territoire particulier : les quartiers prioritaires, et non la ville dans sa totalité. 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 (autre question que celle de la lutte contre l'économie souterraine), les rodéos urbains, les tags, la sécurité dans les transports, l'hyperlcoolisation (objectif pour l'ensemble de la ville).

Nous avons d'autre part renouvelé les méthodes de coopération avec l'État. Le directeur de la tranquillité publique assiste une fois par mois aux réunions de police en préfecture. Nous travaillons sur des indicateurs autres que les seules statistiques policières, tels que les faits répertoriés (même en l'absence de plainte) par les bailleurs et les transporteurs, ou encore la prise en compte d'autres manières que les habitants ont de se plaindre, comme les pétitions. Il s'agit là d'interpeller l'État autrement qu'à travers son prisme strictement juridique.

En résumé : on prend acte du fait que c'est l'État 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.

Voilà pour la situation actuelle. Quelle serait d'autre part l'articulation idéale ? Ce serait de pousser jusqu'au bout la logique des CLS. Un vrai contrat de sécurité serait celui qui ne serait plus basé sur le fichier « État 4001 »<sup>42</sup>, mais uniquement sur des indicateurs locaux négociés. On définirait ainsi, pour une période de deux ans par exemple, avec le préfet et le procureur, un certain nombre de priorités. Sachant que cela signifierait que d'autres domaines seraient moins prioritaires. Cette définition de priorités s'accompagnerait d'une répartition des effectifs

---

42. Voir p.112, Les statistiques policières : le fichier « État 4001 ».

entre police de proximité, police judiciaire, etc. Le maire serait le pivot, au niveau local, de la politique de sécurité.

Il ne s'agirait pas de municipaliser la police nationale, comme on le prétend ou préconise parfois, mais de vérifier comment les moyens opérationnels – détenus par l'État – sont utilisés par rapport à des objectifs fixés localement sur la base d'indicateurs partagés avec l'institution. Le maire ne doit pas être cantonné à donner un avis sur les questions de prévention. C'est l'ensemble de la politique de sécurité qui doit faire l'objet d'une négociation locale, claire, de façon à ce que tout le monde, y compris la population, sache à quoi s'en tenir.

Cette contractualisation poussée, cette décentralisation réelle, s'accompagnerait de réformes structurelles au niveau de la police et de la gendarmerie. On pourrait imaginer que le DDSP ne soit pas noté que par le préfet mais également par le maire. À l'évidence, cela changerait les comportements, sans coûter un sou. On pourrait rendre obligatoire que les directeurs de la tranquillité publique des villes de plus de 150 000 habitants soient des commissaires de police détachés. Les questions de sécurité sont des questions complexes, elles nécessitent de la connaissance. La professionnalisation est essentielle. Il y aurait également des progrès à réaliser en matière de formation.

Bref, des réformes peu coûteuses, mais qui mettent la ville et les préoccupations des habitants au centre de la politique de sécurité. Une décentralisation qui ne casse pas pour autant l'organisation globale de la sécurité, mais dans laquelle les élus, localement, rendront des comptes sur leurs choix : car il est entendu que tout n'est pas possible et que mettre l'accent sur un objectif implique de se consacrer moins à d'autres questions.

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.

## La justice et la sécurité urbaine

### Un chargé de mission « politique judiciaire de la ville » au parquet de Lille

*Par Mélanie David*

Directrice du CLSPD et de la Maison de la médiation et du citoyen à la ville de Lille ; ancienne chargée de mission Politique judiciaire de la ville au parquet de Lille.

Les sollicitations adressées à la justice, et notamment au procureur de la République, sont croissantes depuis 1997 et les premières circulaires relatives aux contrats locaux de sécurité (CLS). Alors signataire obligatoire des CLS, le procureur est aujourd'hui présent à tous les niveaux de l'architecture des politiques locales de sécurité : plan départemental de sécurité, conseil local de sécurité et prévention de la délinquance, stratégie territoriale... La loi de prévention du 5 mars 2007 a même inscrit le rôle du procureur en matière de prévention de la délinquance dans le code de procédure pénale (article 39-1).

Le tribunal de grande instance de Lille est au sixième rang des TGI de France. Son ressort recouvre 124 communes, soit 1 180 000 habitants sur un territoire très urbanisé. Plus d'une quinzaine de CLSPD sont actifs dans le ressort, près de vingt CLS ont été signés et de nombreuses cellules de veille ou groupes de travail se réunissent régulièrement. Autant de dispositifs partenariaux auxquels le procureur de la République est invité à participer. Autrement dit, au-delà du travail purement juridictionnel, le procureur de la République est de plus en plus sollicité et amené à s'investir dans de nombreux partenariats locaux.

À son arrivée à la tête du parquet de Lille en 2002, le procureur Lemaire souhaite pouvoir répondre aux multiples sollicitations en la matière sans avoir à arbitrer entre la charge juridictionnelle « classique » du parquet et une politique partenariale. Aussi crée-t-il un poste de chargé de mission « politique judiciaire de la ville », non magistrat, au sein de son parquet.

Directement rattaché auprès du procureur, le chargé de mission fait l'interface entre la politique pénale menée par le parquet et les préoccupations locales exprimées au sein

des instances locales de coordination et de concertation. Ainsi il participe, au nom du procureur, aux cellules de veille, groupes de travail, CLSPD et autres dispositifs partenariaux. Il est chargé de l'organisation de l'échange d'informations du parquet vers le « terrain », permettant une meilleure connaissance et compréhension des choix de politique d'action publique. Il permet d'apporter une réponse pénale au quotidien tenant compte des contextes locaux. Il transmet ainsi des informations à l'ensemble des magistrats du parquet dans différents cadres procéduraux (traitement en temps réel, affaire en cours d'instruction, exécution des peines...). Interlocuteur privilégié des maires, il permet d'assumer pleinement les objectifs fixés par la loi de prévention en matière d'obligation d'information des parquets à destination des maires. Il est également l'interlocuteur de l'ensemble des partenaires des CLS du ressort (bailleurs sociaux, transporteurs, associations, services de l'État...). Il contribue à la mise en cohérence des différentes réponses institutionnelles face à des problématiques complexes. Par ailleurs, il participe à l'organisation de la politique d'alternatives aux poursuites, domaine dans lequel le monde judiciaire développe de nombreux partenariats extérieurs, au premier rang desquels les mairies. Enfin, il suit les associations concourant à l'activité judiciaire (aide aux victimes, médiation pénale, présentenciel...), de même que la mise en œuvre de la politique d'accès au droit initiée dans le cadre du Conseil départemental d'accès au droit (CDAD).

Trop souvent encore il est reproché à la justice son absence dans les dispositifs locaux de prévention de la délinquance. L'existence d'un chargé de mission permet donc de faire du parquet un acteur pleinement impliqué des politiques locales dans ce domaine.

# Les groupes locaux de traitement de la délinquance<sup>1</sup>

Un groupe local de traitement de la délinquance (GLTD) répond à la nécessité d'une intervention spécifique des acteurs de la réponse publique qui se caractérise par un partenariat intensifié afin de déterminer une stratégie offensive d'impulsion.

Il vise principalement le traitement adapté des actes de délinquance dans les quartiers particulièrement touchés par ces phénomènes.

## Objectifs

- Accroître l'échange d'informations entre les services judiciaires, policiers et sociaux compétents sur le secteur déterminé afin d'éviter un traitement cloisonné des actes de délinquance.
- Accentuer la visibilité de l'action publique et développer une justice de proximité grâce à la territorialisation et à la célérité de l'intervention.
- Anticiper et prévenir les situations de tension et de récidive par une prise en charge et un suivi adapté des dossiers.

## Modalités

La mise en œuvre de ces objectifs est résumée dans le tableau ci-dessous :

Direction	Procureur de la République ou son représentant
Composition	Police nationale ou gendarmerie nationale Coproducteurs de sécurité : <ul style="list-style-type: none"><li>– bailleurs</li><li>– transporteurs</li></ul> Représentants de la collectivité : <ul style="list-style-type: none"><li>– chargés de mission</li><li>– policiers municipaux</li></ul>

La composition d'un GLTD peut varier en fonction des thèmes traités et des problèmes rencontrés. Les membres permanents fixent les modes de fonctionnement.

La création d'un GLTD doit être accompagnée de l'élaboration d'une charte déontologique permettant aux participants un échange d'information et une collaboration en toute confiance, dans le respect des libertés individuelles.

1. Tiré de l'ouvrage de Renaud Prouveur, directeur de la société de conseil en sécurité Althing, *Vademecum de la sécurité et de la prévention*, Paris, Éditions Arnaud Franel, 2009.

# Les maisons de la justice et du droit<sup>1</sup>

## Objectif

Leur objectif est de favoriser une justice de proximité et d'améliorer l'accès au droit des citoyens.

## Modalités

Les modalités de création et de fonctionnement des MJD sont prévues par le décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001. La MJD est un établissement public constitué sur la base d'un arrêté du garde des Sceaux pris après la signature d'une convention entre différents partenaires locaux déterminant notamment « celles des missions prévues par la loi qui sont exercées par la maison de la justice et du droit ».

En matière de justice de proximité, la présence de magistrats, policiers, éducateurs, travailleurs sociaux, avocats, associations d'aide aux victimes permet à ces structures d'intervenir **dans le domaine de la petite délinquance** :

- par des actions de prévention,
- par la mise en œuvre, souvent par le biais des délégués du procureur de mesures alternatives aux poursuites pénales (rappel à la loi, réparation pénale, médiation pénale, composition pénale),
- par des actions d'insertion et de réinsertion des personnes condamnées.

Mais aussi **dans le domaine des petits litiges d'ordre civil** :

- par la mise en œuvre de modes de règlement amiable des conflits tels que la conciliation ou une médiation civile.

En matière d'accès au droit, les maisons de la justice accueillent les citoyens, peuvent les accompagner dans certaines démarches administratives ou juridiques, leur offrent la possibilité d'accéder à des consultations juridiques réalisées par des avocats, des notaires ou encore des huissiers de justice. Elles abritent également des permanences d'information et d'orientation juridiques. Ces services sont gratuits et respectent les règles de confidentialité.

Par la présence des associations d'aide aux victimes d'infractions pénales, les MJD offrent un accueil et une écoute spécifiques.

---

1. Renaud Prouveur, *ibid.*

# L'accompagnement des victimes<sup>1</sup>

- L'avocat
- Consultations gratuites :
  - dans la plupart des tribunaux,
  - dans les maisons de justice et du droit,
  - dans les mairies.
- L'aide juridictionnelle
- L'assurance de protection juridique
- Les services d'aide aux victimes

## L'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) : le réseau associatif

### Rappel historique

Dès le début des années 1980, le ministère de la Justice soutient la création des premières associations d'aide aux victimes.

Depuis 1986, ces associations se regroupent au sein de l'INAVEM. Chacune d'elles adhère à une charte de déontologie établie par l'INAVEM (1996).

### Une double mission pour l'INAVEM

- Définir et évaluer les missions d'aide aux victimes
- Coordonner et soutenir les associations d'aide aux victimes

### Les objectifs assignés aux associations

- La reconnaissance de la victime et de ses droits
- L'apaisement des conflits
- La lutte contre l'isolement des victimes
- La diminution du sentiment d'insécurité

Les associations d'aide aux victimes sont **ouvertes à tout public**.

Leurs prestations sont **gratuites**.

Elles interviennent en toute **confidentialité**.

Elles proposent une **écoute** pour identifier les difficultés des victimes :

- Sentiment d'isolement
- Souffrance psychologique
- Méconnaissance du droit

1. Renaud Prouveur, *ibid.*

## Jeunesse, école et sécurité

### Dispositif de poursuite de scolarisation de Meaux Ville de Meaux et collège Henri Dunant

*FORUM FRANÇAIS POUR LA SÉCURITÉ URBAINE*

*FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE*

Cette action a remporté le prix Prévention Délinquance 2009.

#### Contexte et nature du problème

Une étude diagnostique menée, en amont du projet, auprès des services scolaires, policiers, judiciaires et sociaux a montré l'augmentation considérable du nombre de collégiens exclus définitivement à partir de 2006. Ces élèves demeuraient déscolarisés pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Certains élèves quittaient le cursus scolaire. L'absence de lien efficace entre les services rendait difficile le repérage de ces situations d'abandon. Il arrivait fréquemment que la déscolarisation soit repérée à l'occasion de faits pénaux.

Le décès d'un élève en décembre 2006, à la suite de violences volontaires exercées par d'autres élèves, a conforté les autorités publiques locales à réagir contre les violences au quotidien dans les établissements scolaires et leur banalisation.

Le « Dispositif de poursuite de scolarisation » (DPS) mis en place en septembre 2007 fait partie d'un plan de prévention des violences initié par les partenaires du CLSPD dans les trois collèges de la zone urbaine sensible de Meaux.

#### Objectifs

- Éviter tout décrochage scolaire.
- Prévenir la délinquance qui lui est liée.
- Améliorer les conditions de reprise de scolarisation dans un nouvel établissement.
- Prévenir la commission d'infractions.
- Constituer un lien entre les services afin de gagner en cohérence dans l'accompagnement socioéducatif.

#### Cibles de la pratique

L'action cible les élèves âgés de 11 à 16 ans exclus définitivement des cinq collèges publics de Meaux. Elle est

élargie à trois collèges de communes limitrophes. Le DPS tente aussi de remobiliser les familles des élèves exclus. Le nouveau projet de scolarisation est élaboré avec leur concours.

## **Activités et stratégie**

Le DPS de Meaux est rattaché au collège Henri Dunant de la ville. Structure temporaire à vocation éducative et pédagogique, et dans certains cas à dimension judiciaire, il accueille les élèves exclus définitivement des collèges concernés. Il a accueilli plus de 70 jeunes en deux ans (42 en 2007-2008 et 31 en 2008-2009).

Il s'agit d'un dispositif multipartenarial, non assimilable à un volet de la sanction décidée par l'établissement d'origine. Il offre une modalité de scolarisation obligatoire et transitoire, qui permet d'éviter la déscolarisation de l'élève exclu dans l'attente d'une nouvelle affectation.

Le personnel du dispositif accompagne aussi les établissements scolaires qui reçoivent ces élèves dans le cadre de leur nouvelle affectation.

Pendant la période de scolarisation dans le dispositif, il est proposé aux collégiens, à raison de cinq jours par semaine, des activités scolaires (à visée essentiellement de remobilisation cognitive et de restauration de la confiance en soi) et des rencontres humaines (professionnelles, transgénérationnelles et multiculturelles) leur permettant de travailler les compétences psychosociales. Les élèves restent en moyenne quatre semaines avant d'être affectés dans un nouvel établissement.

Le dispositif est installé dans une maison individuelle (mise à disposition par la Ville de Meaux) située à proximité d'un lycée dans lequel les élèves peuvent prendre leur déjeuner.

Un enseignant et un assistant pédagogique à temps plein, un éducateur de la Protection judiciaire de jeunesse (PJJ), un délégué du procureur et un psychologue interviennent dans le dispositif. Le volet socioéducatif et judiciaire de l'action est très important. La problématique du lien entre éducation, protection du mineur et justice est mise au travail grâce à un partenariat fort entre les personnels enseignants, administratifs, éducatifs, judiciaires et sociaux.

## Partenariat

- ◆ **Éducation nationale** : suivi de scolarité, enseignement, suivi social de l'élève, signalement écrit adressé au parquet pour chaque conseil de discipline (protection du mineur).
- ◆ **Justice** (parquet, PJJ et association d'aide aux victimes) : mandat du parquet à la PJJ pour établir un recueil de renseignements socioéducatifs en fonction du signalement précité, recherche de cohérence des mesures d'accompagnement avec les services sociaux, interventions collectives ou individuelles du délégué du procureur et de la référente PJJ auprès des élèves du dispositif.
- ◆ **Municipalité de Meaux** (contrat opérationnel de prévention et de sécurité et police municipale) : soutien logistique et coordination entre services, rencontres programmées d'un fonctionnaire de police auprès des élèves.
- ◆ **Ministère de l'Intérieur** (référént de la police nationale auprès des établissements).
- ◆ **Maison des solidarités du conseil général de Seine-et-Marne** (direction, coordinateur, assistants sociaux, éducateur) : recherche de cohérence des mesures d'accompagnement.
- ◆ **GIP « Meaux Grand Projet pour la Ville »** (équipe de réussite éducative) : recherche de cohérence des mesures d'accompagnement.

## Budget

- ◆ **Budget annuel** : 142 000 euros, dont 127 000 euros de masse salariale ; 8 000 euros de dépenses de viabilisation ; 7 000 euros pour d'autres dépenses (dont 3 500 euros vacation d'une psychologue ; 2 000 euros investissement en matériel informatique).
- ◆ **Plan de financement** : 142 000 euros, dont 127 000 euros de masse salariale supportée par l'Éducation nationale et la PJJ, 8 000 euros de viabilisation supportée par la municipalité (hors immobilisation du bien immobilier), 2 000 euros attribution de crédits municipaux, 5 000 euros attribution de crédits préfectoraux (FIPD).

## Résultats

**L'évaluation qualitative** reste à formaliser, mais on constate déjà que le dispositif s'est rapidement inséré dans

le paysage socioéducatif local et dans le monde social des jeunes de la ZUS (la plus grosse part des jeunes accueillis). On note également le ressenti des familles (plus de contacts avec l'établissement scolaire) et celui des élèves (qui reviennent sur le DPS « pour dire bonjour », pour demander un entretien avec la psychologue, qui informent ceux qui vont intégrer le DPS...).

**L'évaluation quantitative** a révélé comme points positifs : assiduité des élèves : 95 % (contrat moral) ; taux de rescolarisation immédiate : 88 % (inférieur à 50 % avant le DPS) ; proportion d'élèves d'une cohorte d'élèves exclus et repérés comme auteurs de délits en baisse (43 % en 2007, contre 27 % en 2009) ; nombre d'exclusions définitives en baisse (45 %) en trois ans.

Points négatifs : taux de récurrence : 35 % ; suivi des élèves de plus de 16 ans (30 % d'élèves accueillis sur le DPS en 2007-2008 sont déscolarisés au 1/6/2009). Suivi des élèves coordonné sur l'ensemble des services à améliorer.

**Les objectifs** ont été atteints en grande partie dès la première année. Le délai de scolarisation sur le DPS après le conseil de discipline a été réduit à trois jours, en tenant compte des difficultés de certaines familles à convenir d'un premier rendez-vous. Aucun élève ne « disparaît » à la suite d'un conseil de discipline. Le lien entre services sociaux éducatifs est établi. L'établissement d'accueil bénéficie de ressources (renseignements divers, noms de référents) auxquelles il n'avait pas accès auparavant. On note une incidence positive sur le comportement de ces jeunes hors temps scolaire.

La communication externe du dispositif permet à la communauté scolaire de construire une représentation différente des jeunes qui dysfonctionnent. On assiste dans les établissements à une reprise de la réflexion autour des mesures alternatives à l'exclusion définitive.

## **Principales conditions de réussite de l'action**

- Organisation multipartenariale, en particulier entre des services qui se fréquentent rarement tels que l'école et la justice.
- Stabilité de l'enseignante coordinatrice.

- ◆ Dispositif ciblé sur les élèves les plus en difficulté par rapport à l'école.
- ◆ Décloignement progressif des démarches professionnelles. Le partenariat école-police-justice-services sociaux, justifié par les objectifs de prévention de la délinquance et de protection du mineur, est inédit. Il bouleverse les cultures institutionnelles. L'innovation est aussi dans la démarche : des institutions qui acceptent de partir d'un mode de fonctionnement réactif et plutôt informel pour formaliser et pérenniser ensuite les procédures efficaces.

### Principaux obstacles et/ou insuffisances

- ◆ La communication interinstitutions (même si les relations étaient cordiales).
- ◆ Le recrutement des personnels, notamment les assistants d'éducation.
- ◆ L'accompagnement des personnels. Le groupe de pilotage représente un point d'ancrage important. Les personnels placés sur le DPS doivent s'adapter au turn-over perpétuel des élèves.
- ◆ La situation d'isolement hors établissement scolaire et l'absence de références pour ce type d'action.

## Le dispositif des chantiers éducatifs comme outil de médiation locale Ville de Pessac

FORUM FRANÇAIS POUR LA SÉCURITÉ URBAINE

FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE

Cette action a remporté le prix Prévention Délinquance 2010.

### Résumé de l'action

Le dispositif des chantiers éducatifs est mis en place dans le cadre du CLSPD de la Ville de Pessac. Le terme chantier éducatif désigne une activité de production de biens ou de services réalisée par un groupe de jeunes. Les principaux secteurs concernés sont l'environnement, le second œuvre du bâtiment, les travaux de manutention, les travaux saisonniers, les espaces verts, la décoration, l'agriculture. Le chantier éducatif s'adresse à des personnes âgées de 14 à 25 ans. Les chantiers ont lieu dans les différents quartiers de Pessac, en particulier les trois quartiers d'habitat

social dits en politique de la ville (Saige, Châtaigneraie-Arago, Haut-Livrac). Ils sont mis en place tout au long de l'année, notamment durant les périodes de congés scolaires.

Le montage est en général le suivant :

- un donneur d'ordre : mairie, bailleurs sociaux,
- un employeur : AIPAC (structure intermédiaire),
- un encadrement technique : mairie, bailleurs sociaux, structures d'insertion, associations,
- un encadrement socioéducatif : prévention spécialisée, centres sociaux, PJJ,
- une coordination opérationnelle : mairie (CLSPD).

## Objectifs

Le chantier éducatif est une démarche globale de prévention et de médiation qui se situe en amont des dispositifs d'insertion. Il n'a pas *a priori* d'ambition d'insertion par l'activité économique. Les objectifs poursuivis sont les suivants : aider les jeunes à prendre confiance en soi, répondre à un besoin de reconnaissance, de valorisation, mesurer leur motivation à effectuer un travail, les aider à adapter leur comportement en intégrant en particulier les règles liées à la vie de groupe, leur donner une première expérience de travail et introduire la réalité économique du monde du travail, les inscrire dans une démarche citoyenne par le biais d'une participation à des travaux liés à un intérêt collectif, créer un lien avec les habitants d'un quartier, créer un lien entre les institutions (bailleurs sociaux, notamment les gardiens d'immeuble, mairie via les employés municipaux...) et les jeunes.

## Bénéficiaires

Le public ciblé par le dispositif des chantiers éducatifs est celui des jeunes et jeunes adultes (14-25 ans) des quartiers concernés présentant des ruptures dans leurs parcours (scolarité, formation, emploi), avec les institutions, et inscrits dans un parcours de déviance et/ou de délinquance.

Il est toutefois apparu pertinent de diversifier les publics : public en rupture/public inséré, public déviant/public non déviant, public garçon/public fille, soit dans le cadre d'un même chantier, soit dans le cadre d'un équilibre entre

différents chantiers. Il a été convenu de ne pas établir de postulat sur le choix du public mais plutôt d'examiner la question collectivement, au cas par cas, chantier par chantier, en tenant compte de la singularité des parcours des jeunes et jeunes adultes.

### **Mise en œuvre**

Les chantiers sont un outil opérationnel s'inscrivant au plus près des quartiers de la Ville, qui vise à pacifier les relations entre le public jeunes et jeunes adultes en rupture, les différentes institutions et les habitants, sans avoir *a priori* d'ambition d'insertion professionnelle. Dans cette perspective, les différents partenaires concernés sont convenus de proposer des chantiers de courte durée (1 semaine maximum, 4 ou 5 heures maximum par journée de travail).

Les principaux secteurs concernés sont l'environnement (entretien d'espaces verts, encombrants...), le second œuvre du bâtiment (peinture...), le nettoyage des parties communes des habitations collectives, les travaux de manutention, l'agriculture, la décoration. Les objectifs en termes de volume de travail à accomplir sont souples et non contraignants de sorte à privilégier les objectifs fondamentaux, à savoir la mise à disposition d'un outil de prévention et de médiation contribuant à renforcer la relation éducative avec le jeune et ainsi à créer les conditions d'un environnement apaisé dans les quartiers, tant avec les institutions qu'avec les habitants.

Fin 2009, 25 chantiers ont été réalisés, regroupant au total 96 jeunes, dans les trois quartiers d'habitat social dits en politique de la ville essentiellement sur le patrimoine des bailleurs sociaux (Domofrance, Gironde-Habitat). Les jeunes participant à ces chantiers habitent pour la plupart les quartiers concernés, dans les résidences gérées par les bailleurs sociaux. Des chantiers sont par ailleurs proposés en dehors des quartiers d'habitat social, par exemple sur la parcelle agricole gérée par l'association Terre d'Adèles (AMAP) dans un autre quartier de Pessac.

Les jeunes bénéficient tout au long de la durée des chantiers d'un encadrement technique (mairie, bailleurs sociaux, structures d'insertion, associations) et d'un encadrement socioéducatif (prévention spécialisée, centres sociaux,

PJJ). Dans le cas d'une rémunération directe, un entretien préalable est organisé entre le jeune et l'employeur effectif (structure intermédiaire : rappel des droits et devoirs, contenu des tâches, présentation du contrat de travail).

## Évaluation

L'action a été évaluée par les partenaires du CLSPD concernés.

Une des conditions de réussite de l'action est la mise en place d'une coordination opérationnelle (préparation, suivi et bilan de chaque chantier) qui permet d'inscrire la dynamique partenariale dans la durée mais également de bien respecter les domaines de compétence de chacun des partenaires. Au-delà de cette coordination, la mise en place de ce dispositif nécessite une véritable implication des différents partenaires, tant au niveau budgétaire pour certains que dans l'intervention concrète durant la durée du chantier pour d'autres. Il convient en outre de bien spécifier les limites entre l'encadrement technique et l'encadrement socioéducatif.

Le principal obstacle rencontré réside dans les représentations négatives du public jeunes qu'ont un certain nombre d'acteurs de terrain (gardiens d'immeuble, gestionnaires d'office HLM) et certains habitants. De nombreuses réunions de coordination et d'explication des enjeux du dispositif et des effets positifs escomptés ont été nécessaires, préalablement à l'insertion des jeunes dans les chantiers.

## Les habitants, coproducteurs de sécurité

### Une expérience de coproduction participative en matière de sécurité ou les ingrédients d'un système collaboratif

■ *Par Céline Evita*

En juin 2010, une commune de la banlieue nord de la région parisienne se voit traumatisée par l'assassinat d'un habitant en plein après-midi. Depuis des mois, de nombreux faits de violences et de criminalité entre jeunes, voire entre adultes, perturbaient le fonctionnement de la ville et avaient modifié les comportements et les rapports humains. En réaction à ce déferlement de violences, un collectif d'habitants, de professionnels de la ville et d'associations s'est constitué autour du message suivant : « Refuser toutes les formes de violence ». La spécificité de ce collectif, regroupant des membres de la société civile et appuyé par un organisateur de communauté, est de 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 : difficultés de transports, lutte constante pour conserver des services publics de qualité, manque d'effectifs de police, stigmatisation de la ville depuis les violences urbaines...

Très vite, les membres du collectif, composé principalement de femmes, décident d'orienter leur démarche autour des questions de partage de l'espace public. Des actions visibles sont organisées : sit-in devant les établissements scolaires, distribution de tracts sur le marché, à la sortie des gares et aux arrêts de bus, rassemblements de soutien, avec une banderole « Non à toutes les formes de violence », devant les structures de proximité lorsque leurs personnels ont été confrontés à des faits de violence, ou encore maraudes de quartier avec les associations. Bientôt, les organisateurs de concerts à destination du public jeune sollicitent le collectif pour qu'il soit présent lors de ces manifestations pouvant cristalliser les tensions entre quartiers. Et lorsque les mobilisations physiques sont impossibles, le collectif occupe l'espace médiatique par la diffusion de communiqués de presse aux habitants ainsi qu'aux médias locaux.

Les membres du collectif ne se contentent pas de rendre compte aux habitants des actions menées, ils interpellent également publiquement les pouvoirs publics (police, justice, ville ou encore RATP). Organisés suivant un calendrier préétabli mais aussi toujours en mouvement et réactifs, ils multiplient les prises de contact directes afin de rappeler chacun à ses responsabilités et obligations pour que des solutions collectives soient apportées aux questions de discrimination territoriale et, de fait, de sécurité. Ces acteurs de la société civile s'imposent comme canal de transmission entre le terrain/le quotidien et les institutions : rencontres avec les machinistes des transports à la suite de violences dans les bus, avec les professionnels de la jeunesse ou encore les pompiers.

En parallèle, grâce aux multiples compétences de ses membres, le collectif s'attelle à organiser des rencontres-débats sur des questions touchant au délitement du lien social. Ainsi sont débattus : la question des grands frères, souvent présentée par la police comme une solution aux problèmes de violence, l'éducation selon l'origine des familles, les rapports police-habitants (en présence de la police et des habitants)...

### **Reconnaître officiellement les habitants dans la coproduction**

Alors que la force du collectif est de parvenir à fédérer l'ensemble des acteurs autour d'une problématique commune, le partage de l'espace public, les acteurs institutionnels ont tendance à vouloir les renvoyer à de simples barbecues, fêtes ou pétitions. Ils ne saisissent pas la philosophie de l'action : s'inscrire durablement et sérieusement dans un mouvement global de dénonciation de toutes formes de violence pour mieux vivre ensemble. Parallèlement, ce débat citoyen sur les questions de sécurité et de mieux vivre ensemble a, dans un premier temps, été renvoyé aux instances consultatives et participatives existantes (conseils de quartier, par exemple) : les protagonistes étaient invités à s'inscrire dans les démarches encadrées par les édiles locaux. L'invitation du collectif par la ville à une séance élargie du CLSPD a changé la donne. La prise de risque en valait la peine : un éclairage et une analyse plus que pertinents de la situation de la ville ont offert aux institutions la possibilité de comprendre certaines causes du mal et, sans nul doute, contribué à

enrichir le travail des professionnels sur une fiche action « Espace public » du contrat local de sécurité.

### **Valoriser et s'appuyer sur une autre vision de la sécurité**

La pratique quotidienne de la ville par les acteurs de la société civile confère en effet à ce 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. En outre, le fait que le collectif soit principalement composé de femmes est déterminant. Ce sont elles que l'on retrouve le plus régulièrement dans les lieux où se joue la vie citoyenne (conseils d'écoles, associations, etc.). Or la population féminine vit souvent la ville autrement et l'analyse différemment. Ainsi, lorsque certains partenaires institutionnels du collectif évoquaient les questions de sécurité sur le seul mode de la prévention et de la répression, elles préféreraient se concentrer sur l'importance de « sécuriser et rassurer une classe d'âge – les jeunes – qui, si elle peut terroriser les habitants, se met d'abord en danger... ». Cette manière de voir ce sujet, loin de s'éloigner de la question de la sécurité, offre au contraire la possibilité à tous les acteurs adultes concernés de s'interroger sur leur place d'adulte, de référent ou de leader positif, dans une ville et, au-delà, dans l'espace public.

Des halls d'immeubles aux arrêts de bus, en passant par les parvis des collèges à la sortie des classes, tous les espaces sont propices à la rencontre avec le public qui pose problème : le jeune. Des adultes, des parents qui parlent à des enfants ? Quoi de plus normal ? Éducateurs et médiateurs se sont associés à l'action, conscients d'être aussi légitimés dans leurs pratiques par la présence de ces adultes bienveillants mais rappelant strictement le cadre du partage de la rue.

### **Reconnaître les capacités de médiation entre pairs de ces collectifs issus de la société civile**

Si les jeunes sont tantôt agresseurs tantôt victimes (par exemple dans les conflits interquartiers), leurs parents, eux, se retrouvent toujours pointés du doigt, voire exclus des rapports de voisinage. Pourtant, il n'existe

souvent pas d'autre solution que de les faire échanger et s'écouter. Encadré par des professionnels socioculturels, le collectif a mis en place des espaces de discussion permettant la médiation entre les familles concernées par ces affrontements. D'abord tumultueux, ces temps de rencontre se sont rapidement transformés en cellule de résolution de conflits voire de partage d'informations. Malheureusement, la présence excessive de professionnels désireux de « reprendre leur place dans le soutien aux familles » a découragé les participants venus chercher aide et écoute auprès de leurs pairs.

## Et l'élu local ?

Comme dans toute bonne recette, c'est le choix des ingrédients et la capacité à les lier qui fait la différence.

Deux angles d'entrée dans cette démarche peuvent se présenter :

- identifier les relais de la société civile ou associatifs susceptibles de prendre en charge ce genre de problématiques ;
- avoir en son sein une structure (maison de quartier, centre social, etc.) ou un professionnel faisant office d'organisateur de communautés pour lancer la dynamique, la créer et permettre la synergie.

Quant aux problématiques susceptibles d'être confiées à ces groupes, on retiendra en priorité :

- les rapports police-habitants et justice-habitants,
- la question des incivilités dans la ville.

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 prendre. Correctement encadrée, cette démarche contribue à une réunion des habitants ; les gens sont contraints de se parler, de se rencontrer et de se connaître. Sans tomber dans l'angélisme, certains ont entendu par chez nous des jeunes renoncer à s'affronter parce que leurs parents se connaissaient et se croisaient dans les réunions organisées par le collectif et ses partenaires. Le « *Yes We Can* » de Barack Obama et son expérience de Chicago sont peut-être déjà dans nos villes. À l'élu local de les identifier, de les reconnaître et de les faire vivre pour une réelle coproduction participative et concertée.

## Expériences citoyennes à Aubervilliers

*Par Alain Périès*

Directeur Prévention et sécurité de la ville d'Aubervilliers.  
Maire adjoint de Pantin, délégué à la politique de la ville.

La politique de prévention et de sécurité de la ville d'Aubervilliers a été définie lors d'un conseil municipal extraordinaire réservé à ce sujet.

En matière de prévention, la volonté municipale est de rendre les citoyens acteurs et de les voir s'impliquer dans la résolution des problèmes. Cela est particulièrement vrai au travers de deux mesures phares.

Les « citoyens référents » sont des citoyens qui, au contact de la population, recensent les difficultés rencontrées, que ce soit de l'insécurité pure ou des incivilités. Ils font remonter leurs constats aux services et élus compétents et rendent compte aux habitants des retours. Bénévoles, mais bénéficiant d'un téléphone portable et d'une assurance prise par la ville, ils signent une charte déontologique. Chaque mois (plus en cas de besoin), ils se réunissent avec les responsables de la direction Prévention et sécurité. À terme ils s'entoureront d'autres citoyens au sein des groupes de médiation citoyenne, partie prenante du service public local de médiation.

Les protocoles d'interventions publiques traitent des problèmes sur une zone géographique très limitée (cage d'escalier, petit bout d'une rue...). Lorsqu'un désordre est constaté sur une petite zone géographique, une maraude d'élus se met en place. Au vu du constat établi, de premières solutions sont envisagées lors d'une rencontre entre techniciens de la ville, bailleurs, services de l'État, polices nationale et municipale. Ces solutions sont présentées aux habitants lors d'une réunion où sont recueillis leurs avis. Forts de ces avis, les techniciens se réunissent à nouveau. Les allers-retours avec les habitants perdurent jusqu'à ce que la situation aboutisse à un retour à une situation apaisée. Les résultats sont probants. Certains ont abouti à des actions déjà effectives ayant considérablement amélioré la situation, et à une baisse sensible des plaintes de riverains. D'autres sont encore en phase opérationnelle.

# Habitat social et sécurité

## Lille Métropole Habitat Une démarche globale au service de la médiation tranquillité

Par François Dreux

Chargé de mission médiation tranquillité. Direction des politiques locatives, sociales et de la ville. Lille Métropole Habitat.

« Aucune cité démocratique ne peut durablement supporter des illégalismes massifs portant intentionnellement atteinte aux personnes et à leurs biens. Et aucune politique sociale ne peut prospérer si des prédatons systématiques frappent au quotidien les couches de la population les plus démunies sur le plan des ressources, comme une sorte d'impôt que personne n'a voté »<sup>43</sup>. Ce constat dressé par Didier Peyrat en 2002 motive l'ensemble des démarches entreprises depuis de nombreuses années par Lille Métropole Habitat (LMH), office public de l'habitat de la communauté urbaine de Lille, en matière de gestion et de traitement des troubles à la tranquillité rencontrés sur son patrimoine.

Fort d'un patrimoine de plus de 30 000 logements, LMH est confronté comme beaucoup de bailleurs sociaux à un ensemble de comportements inciviques, petites dégradations, agressions contre ses personnels et actes de délinquance qui impactent profondément sa gestion. La mise en place d'une démarche globale de traitement de ces troubles répond à la conviction profonde que si la sécurité n'est certes pas son métier, LMH se doit d'être un acteur à part entière de la coproduction de la sécurité, de la tranquillité publique et du bien-vivre ensemble.

C'est dans cet esprit qu'au cours des années 1990 sont mis en œuvre des dispositifs souvent novateurs alliant prévention sociale (politiques d'humanisation des parties communes en soirée, dispositifs de gestion des conflits par la médiation), prévention dite situationnelle (gestion des contrôles d'accès) et partenariats constructifs avec l'ensemble des acteurs de sécurité et de prévention de la délinquance (dans le cadre de conventions bilatérales ou par une participation active aux instances mises en place localement – CCPD, CLS, cellules de veille).

---

43. Didier Peyrat, *Habiter, cohabiter : La sécurité dans le logement social*, rapport remis le 22 janvier 2002 à Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au Logement.

O2T

## Observatoire des Troubles à la Tranquillité



ASSOCIATION RÉGIONALE POUR L'HABITAT  
Nord-Pas-de-Calais

## La Tranquillité partagée



Au milieu des années 90, les organismes de la région Nord-Pas-de-Calais s'organisent pour améliorer la prise en compte de la thématique Tranquillité dans leurs pratiques. A cette fin, une amélioration de la connaissance des difficultés rencontrées sur leurs patrimoines s'avère rapidement indispensable. En 2005, l'O.T.T., outil de recensement et d'analyse des troubles à la tranquillité, constitue l'aboutissement d'un partenariat inter organismes. Ce progiciel, commun et performant, symbolise la volonté des principaux bailleurs de la Région Nord-Pas-de-Calais de se professionnaliser et d'harmoniser leurs pratiques pour devenir des interlocuteurs pertinents et professionnels aux yeux des partenaires locaux.

### Un long chemin pour aboutir à un outil commun

Dans le cadre du Contrat local de sécurité de la ville de Mons en Baroeul, 3 organismes (SLE Habitat du Groupe CMH, Partenord Habitat, Lille Métropole Habitat LMH) adoptent, dès 2000, une logique partagée de recensement des incivilités sur la base d'une codification commune.

En 2003, Partenord Habitat développe en interne un outil au format ACCESS de recensement et d'analyse de ces phénomènes et le met gratuitement à disposition des autres bailleurs par le biais de l'ARHLM Habitat Nord-Pas-de-Calais.

En 2005, s'appuyant sur cette expérience, le Groupe CMH (VILOGIA depuis le 8 sept. 2009), Partenord Habitat, LMH et Norevie associent leur expertise et mutualisent le financement d'un outil performant et simple de gestion de la tranquillité.

En 2007, les bailleurs fondateurs rétrocèdent l'applicatif à l'AR Habitat Nord-Pas-de-Calais pour

lui assurer une diffusion plus grande auprès des organismes intéressés et créer un observatoire régional de ces phénomènes. Une version 2 de l'applicatif a été livrée en février 2008 et a été rebaptisée O2T.



Multifonction, interactif et convivial, le progiciel permet la saisie rapide d'informations, leur analyse statistique et l'édition de documents permettant leur traitement.

### Les objectifs de l'O.2.T.

- Permettre une connaissance et un suivi en temps réel des problèmes.
- Aider à la décision : réactivité technique et administrative plus grande, enjeux des PSP et PSR.
- Favoriser la communication Sûreté : interpellation et orientation des décideurs sur des bases solides et factuelles
- Faciliter l'évaluation d'actions ou d'aménagements spécifiques (vidéosurveillance)
- Anticiper la prise en compte des nouvelles règles législatives et réglementaires applicables au titre de la sécurité publique (ESP).
- Faciliter la chaîne de traitements (édition et transmission des D.P.S.)



# L'O.2.T. : un outil multifonctions, simple et efficace

L'outil permet de recenser et analyser plus objectivement les problématiques rencontrées sur nos patrimoines pour :

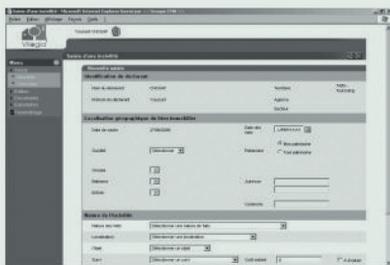
- En interne : optimiser des réponses graduées
- En externe : engager un dialogue plus professionnel avec les partenaires

## Les principales fonctions de l'O.2.T.



### Outil facile et agréable de recensement des faits

Doté d'une interface conviviale (couleurs agréables, icônes attractifs), l'outil est facile d'utilisation (« ascenseurs », items simples à comprendre)



### Outil de communication interne et externe

Il permet l'édition de documents préformatés :

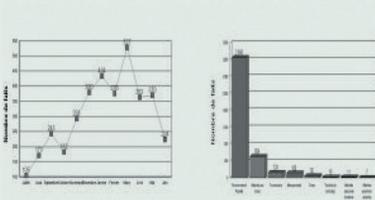
- la main courante chronologique (listing de faits).
- la fiche de signalement ou fiche navette pour les faits les plus graves.
- le récapitulatif des dépôts de plainte simplifiée pour dégradations.

### Outil fédérateur

L'outil s'adapte aux différentes structures patrimoniales des bailleurs. La grille de codification des faits est identique pour l'ensemble des bailleurs. Cette harmonisation permet le partage de l'information recensée entre bailleurs sur des sites partagés.

### Outil d'analyse et d'évaluation

Ces informations peuvent ensuite être synthétisées sous forme de graphiques ou tableaux statistiques. Elles permettent des traitements à différentes échelles territoriales ainsi qu'une mesure de l'évolution des observations dans le temps.



### Une nouvelle version a été livrée en 2008

Une Version 2 du progiciel est opérationnelle depuis 2008. Elle est passée en mode ASP sur un serveur Web géré par l'AR habitat, avec pour objectifs :

- Faciliter son appropriation et sécuriser son utilisation par les bailleurs de la Région
- Intégrer de nouveaux applicatifs et documents-types
- Consolider les résultats au niveau de la Région ou de territoires infrarégionaux (Epci)
- Conforter le partenariat institutionnel au niveau des territoires.



ASSOCIATION RÉGIONALE POUR L'HABITAT  
Nord-Pas-de-Calais



Page 2



## Guide Pratique de Proximité la Tranquillité au quotidien



Ce guide est le fruit d'une concertation entamée depuis de nombreuses années entre les trois principaux bailleurs de la métropole lilloise, VILOGIA, LILLE-Métropole-Habitat et PARTENORD-Habitat autour des problématiques de troubles à la tranquillité et de petite délinquance commises dans leurs patrimoines ou à l'encontre de leurs personnels.

Cette cohésion a ainsi déjà permis la mise en place d'un progiciel partagé et mutualisé de recensement et de traitement de ces faits, l'O.2.T. (Observatoire des Troubles à la Tranquillité) outil aujourd'hui repris par l'Association Régionale pour l'Habitat et mis à disposition de l'ensemble des bailleurs du Nord-Pas-de-Calais.

Ce guide s'inscrit naturellement dans la continuité de ces travaux.

### Les objectifs

**Mieux connaître pour mieux (ré)agir**, tel est l'objectif assigné à ce guide.

Destiné à l'ensemble des personnels de proximité des trois organismes (gardiens d'immeuble, agents de proximité et employés d'immeubles), il se donne pour ambition, de leur apporter un cadre de réponse dans la résolution des troubles à la tranquillité les plus récurrents et d'instaurer dans l'entreprise une culture de signalement.

### Sa diffusion

Une formation sur le thème de la Tranquillité accompagne l'appropriation de ce guide par les personnels de proximité.

Ce document, à la fois guide et support de formation.

### Son contenu

Présenté sous la forme d'un classeur, il se divise en deux grandes parties :

- **15 fiches réflexes** consacrées aux principales problématiques rencontrées sur le patrimoine et les réponses à apporter, leur action constituant le préalable à la mise en œuvre d'une chaîne de traitement ;
- **5 fiches ressources** destinées à présenter l'environnement dans lequel nos organismes inscrivent leur action en matière de trouble à la tranquillité.



### Les partenaires

Ce guide est "parrainé" par Philippe LEMAIRE, ancien procureur de la République de Lille, qui en a rédigé le préambule pour le Ministère de la Justice.

Les autres partenaires du projet sont :

- la Direction départementale de la Sécurité publique du département du Nord,
- l'Union sociale pour l'Habitat
- l'Association Régionale pour Habitat Nord pas de Calais.

Dès 1993, LMH se dote d'un dispositif externalisé de prévention et de médiation : des agents d'ambiance sont chargés de faire respecter le règlement intérieur des immeubles, notamment dans des créneaux horaires marqués à la fois par une moindre présence des personnels de l'office et des services publics de proximité et par un plus grand nombre d'occupations et de détournements d'usage dans les parties communes des résidences.

En 2000, dans le cadre du programme Nouveaux emplois, nouveaux métiers, LMH met en place à titre expérimental dans une agence un médiateur en charge du traitement des troubles locatifs. Ce dispositif sera progressivement étendu à l'ensemble des agences de l'organisme pour être généralisé à compter de 2007.

La même année, dans le cadre d'une démarche de projet d'entreprise engagée à la suite de la fusion des trois offices locaux d'habitat social dans un grand office communautaire, la thématique médiation-tranquillité connaît un essor significatif. Cette démarche globale s'incarne notamment à travers des ressources humaines : un chargé de mission rattaché à une direction fonctionnelle prend en charge la thématique, des médiateurs professionnels sont affectés au sein de chaque agence. Le développement de cette politique passe également par la mise en place d'outils de connaissance : le déploiement, à compter de 2008, de l'Observatoire des troubles à la tranquillité (O2T<sup>44</sup>), progiciel dédié au recensement et au traitement des troubles constatés sur le patrimoine, permet d'objectiver de façon précise la réalité des difficultés, préalable indispensable à la mise en œuvre d'actions correctives. Vu l'enjeu que représente la mobilisation des personnels de proximité dans le traitement de premier niveau de ces phénomènes, des formations et la diffusion d'un guide<sup>45</sup> autour de ces problématiques sont réalisées.

Enfin, conscient de l'impérieuse nécessité d'avoir une « lecture sûreté » des patrimoines existants et en devenir et d'adapter les réponses architecturales et techniques aux diversités environnementales, LMH a entrepris une démarche de prévention dite situationnelle qui le conduit notamment à équiper un certain nombre de ses résidences de dispositifs de vidéoprotection, conçue comme un outil complémentaire à l'ensemble des démarches précédemment décrites.

---

44. Cf. fiche de présentation de l'Observatoire des troubles à la tranquillité.

45. Cf. fiche de présentation du guide pratique de proximité « La Tranquillité au quotidien ». Ce guide ainsi que l'O2T sont le fruit d'un partage et d'une concertation menés entre bailleurs autour du constat partagé de la nécessité de professionnaliser les démarches en la matière.

Fort de l'ensemble de ces outils, LMH est désormais reconnu localement comme un acteur pertinent et légitime des démarches partenariales initiées en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. LMH est signataire des contrats locaux de sécurité et des stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance initiées par les collectivités locales sur le territoire desquelles est implanté son patrimoine. La participation active à ces instances, complétée par la mise en place de partenariats et d'échanges bilatéraux, notamment avec les acteurs régaliens de la sécurité et de la justice, permet à l'organisme, au-delà de la simple remontée d'informations et de sa fonction d'alerte, de contribuer pleinement à la mise en place d'actions concertées au service de la tranquillité publique. LMH est également représenté dans les instances départementales en lien avec cette thématique (commission départementale d'accessibilité et de sécurité, sous-commission départementale de sûreté et de sécurité publique, sous-commission départementale de vidéosurveillance, conseil départemental de prévention de la délinquance...) et jouit d'une reconnaissance et d'une légitimité professionnelle auprès des acteurs locaux et étatiques de la sécurité et de la prévention de la délinquance.

## Sécurisation de deux quartiers d'habitat social à Brest

Par Paul Landauer

Architecte, enseignant à l'École d'architecture de la ville et des territoires à Marne-la-Vallée.

En 2004, Brest Métropole Habitat nous a confié une mission de maîtrise d'œuvre consistant à sécuriser deux sites appartenant à deux quartiers d'habitat social de la ville de Brest, conçus dans les années 1960, les quartiers de Lambezellec et Kerourien<sup>46</sup>. Bien que confrontés à d'importants problèmes de sécurité sur ces sites – trafics de drogue, dégradations, occupations intempestives des halls – les commanditaires étaient plutôt réservés sur les méthodes de la résidentialisation, généralement appliquées en pareilles circonstances. Brest Métropole Habitat souhaitait avant tout maintenir la maîtrise des sites, que ce soit du côté des espaces intérieurs collectifs ou des espaces extérieurs. En d'autres termes, la résidentialisation leur paraissait contraire aux principes de gestion étendue et d'ouverture défendus par ailleurs.

---

46. Cette opération a obtenu, en octobre 2008, le premier Prix français de prévention de la délinquance. Voir à ce sujet, *Traits urbains*, n° 28, pp. 35-36, janvier-février 2009.

## La résidentialisation

« Notion polysémique, la résidentialisation désigne les travaux d'aménagement "ayant pour finalité d'établir une distinction claire entre l'espace public extérieur et l'espace privé des immeubles de logements [...], et d'en améliorer la qualité résidentielle" » (arrêté du 31 janvier 2005 portant approbation du règlement général de l'ANRU). Il s'agit donc de clarifier les domanialités dans les grands ensembles, souvent caractérisés par une indifférenciation des espaces au sol, dans un objectif de requalification des espaces autour des immeubles en « espaces résidentiels » privés dédiés aux habitants de la « résidence » ainsi créée. Les questions de sécurisation sont souvent centrales dans les opérations de résidentialisation, celles-ci étant fréquemment motivées – entre autres – par un certain nombre de manifestations d'insécurité (conflits d'usage, regroupements en pied d'immeubles...) ou par la demande croissante de sécurité des habitants.

« Ce type d'intervention urbaine a connu en quelques années un succès certain : en effet, depuis la fin des années 90, la résidentialisation est passée d'une modalité technique d'intervention sur l'espace urbain – expérimentée ici et là comme dans le quartier des Merisiers à Aulnay-sous-Bois ou encore dans le quartier Teisseire à Grenoble qui furent des sites pilotes – à un objectif national de politique publique, la loi Borloo d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 fixant comme objectif la résidentialisation de 400 000 logements sociaux dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine. »

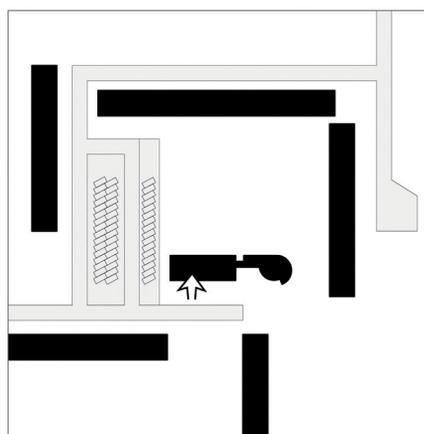
---

Source : Plan urbain construction architecture, Qualité et sûreté des espaces urbains. Programme d'expérimentation, cahier n° 2, Atelier de Nantes, avril 2011.

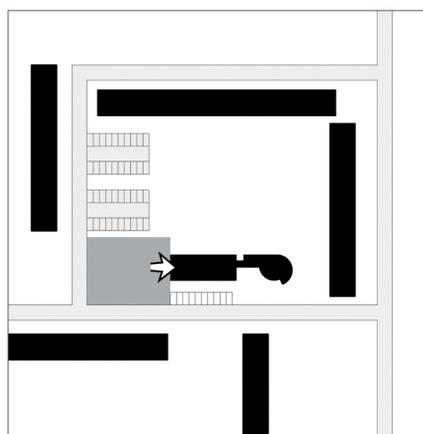
Pour répondre à une telle demande, nous avons commencé par identifier les phénomènes auxquels étaient confrontés le bailleur et ses locataires en nous attardant sur les conditions d'appropriation des espaces. Notre démarche a ensuite consisté en une longue phase d'identification des particularités de l'espace public et des éléments qui pourraient y être développés pour répondre aux importants problèmes d'insécurité. Cette première phase de diagnostic a mis à jour les raisons pour lesquelles les pratiques des habitants n'avaient pas permis d'empêcher ce type d'appropriation illégitime des lieux.

Notre enquête, comportant une analyse spatiale et des entretiens avec le personnel de proximité, nous a permis de comprendre pourquoi ces lieux faisaient, davantage que d'autres, l'objet de tels rassemblements. Les halls occupés et dégradés répondaient tous aux mêmes critères géographiques et spatiaux. Ils offraient une bonne visibilité sur les principaux accès au site et indiquaient les meilleures possibilités d'échappées.

Au-delà de cette compréhension des choix stratégiques des délinquants, nous avons également recherché les raisons pour lesquelles la vie de quartier n'avait pas été en mesure d'empêcher l'appropriation illégitime, voire violente, de ces mêmes lieux. En d'autres termes, la question était : pourquoi l'espace public n'a-t-il pas joué son rôle ? Il est apparu que les deux sites étudiés se trouvaient placés sur des axes de circulation importants – à l'entrée du quartier pour l'un, sur les trajets scolaires pour l'autre – mais que les aménagements existants n'offraient pas d'espaces propices à l'arrêt et au partage des lieux. Nos propositions se sont donc centrées sur la mise en œuvre d'espaces publics, confortables (horizontaux) et accueillants (avec des bancs), sans entrave et sans animation.



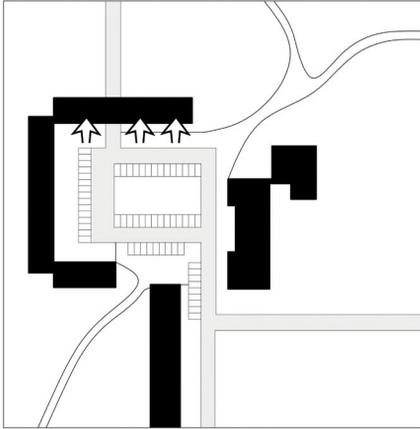
Quartier de Lambezellec, plan existant



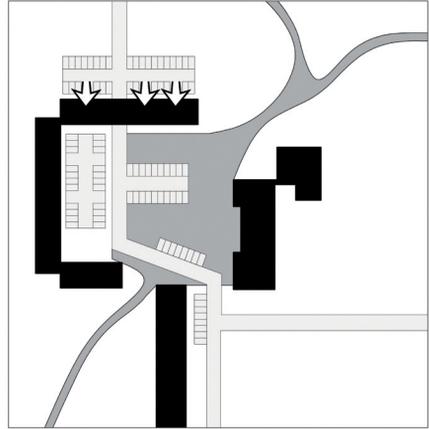
Plan du projet

La réponse à l'insécurité ne porte pas sur la mise en place de mesures de protection, de type grilles et contrôles d'accès. De telles mesures n'ont pas été exclues des projets – des interphones et des lecteurs de badges ont été posés dans les halls d'entrée – mais elles ont été placées au second plan, derrière les surfaces horizontales et continues où peuvent se croiser à toute heure les citoyens et les habitants du quartier. L'essentiel de nos interventions a donc porté, dans les deux sites, sur le dessin de places. Dans le quartier de Lambezellec, le hall et le rez-de-chaussée de la tour ont été reconfigurés de manière à ouvrir sur cette place, organisée à l'angle de deux rues en entrée de quartier. À Kerourien, la place sert de parvis au centre social du quartier, contribuant de fait à étendre le champ de ses actions. Une évaluation de notre action, conduite par l'Observatoire de

la sécurité de Brest Métropole Habitat, trois ans après les opérations, a montré que celles-ci ont permis la disparition presque complète des troubles recensés.



Quartier de Kerourien, plan existant



Plan du projet

Tournant résolument le dos aux formules de sécurisation par la fermeture que l'on trouve dans la plupart des projets de rénovation urbaine, cette opération montre que l'on peut fonder la sécurité sur une nouvelle pratique de l'espace public. Elle révèle, s'il en était besoin, combien le fait de générer du rassemblement peut aussi constituer une manière de rassurer. La mixité des usages et le placement d'espaces de convivialité en des lieux stratégiques constituent une véritable alternative aux principes classiques de la résidentialisation. Il suffit, pour cela, de disposer des espaces publics de façon à en faire des lieux d'immobilité, et cela à proximité des flux denses de déplacement. Soit donc l'inverse de ce que l'on a vu avec la sécurité dans les abords des stades et toutes les formules qui s'en sont inspirées pour « sécuriser la ville ». Mais cette option nécessite aussi l'acceptation d'une certaine autorégulation des déplacements et des modes d'usage plutôt que leur canalisation forcée dans des espaces mono-fonctionnels et gérés, de plus en plus souvent, par des structures d'animation.

Cette opération témoigne, à nos yeux, de ce qu'il est possible d'élaborer un programme de rénovation urbaine, associant plusieurs maîtres d'ouvrage, à partir d'une problématique de sécurité. Et d'associer la demande de

tranquillité à la fabrication de places publiques « libres de droits » c'est-à-dire sans tour de rôle ni transformation des lieux selon l'heure, le jour ou la saison.

## **Vaulx-en-Velin : prévention situationnelle dans la rénovation urbaine**

*Par Marie-Aude Corbille*

CETE de Lyon – Point d'appui national Sûreté et sécurité urbaine.

Depuis le début des années 1990, Vaulx-en-Velin, commune de 40 000 habitants du nord-est de l'agglomération lyonnaise, se défait progressivement de son image de ZUP.

Au début des années 1990, on a cru que la rénovation urbaine suffirait à lutter contre la vacance locative qui affectait les immeubles HLM (15 à 20 %). Mais peu à peu les bailleurs et la direction départementale de l'équipement ont compris que les habitants étaient insatisfaits de la tranquillité et de la propreté des parties communes. Une convention signée entre l'État et les organismes HLM a donc été conclue pour monter des actions d'amélioration des services. Dans un premier temps, ces actions vont s'appuyer sur l'Association régionale Rhône-Alpes pour le développement des emplois de proximité (Arradep). Ensuite, dans le cadre de la requalification des différents quartiers, la dimension de prévention situationnelle a été intégrée, de fait, tout au long de la démarche d'élaboration du projet de développement urbain et social et de sa conduite.

L'élaboration du projet urbain a pu s'appuyer notamment sur :

- une cartographie du fonctionnement du quartier (cheminements, lieux de regroupements, d'évitement...) obtenue par l'observation des usages, des pratiques des espaces collectifs, par des entretiens qualitatifs avec des habitants relais ;
- une identification précise des lieux à sécuriser (parkings extérieurs et souterrains, passages traversants, rez-de-chaussée d'immeubles, etc.) ;
- un recensement avec les bailleurs du site – responsables d'agence et personnels de proximité – des « allées » vécues comme les plus difficiles et les raisons de ces dysfonctionnements (déséquilibre de peuplement, concentration de ménages en grande difficulté, conflits de voisinage, taux de rotation élevé, délinquance).

Le projet s'en est inspiré pour aboutir aux principes suivants :

- le désenclavement du quartier par la création de rues, par des démolitions d'allées,
- la démolition-reconstruction des dalles de parkings,
- le réaménagement des espaces extérieurs pour une meilleure lisibilité de leur gestion,
- la fermeture des passages traversants,
- la transformation des rez-de-chaussée inoccupés en locaux d'activités associatives ou commerciales.

Les réhabilitations des logements menées par les bailleurs sociaux ont intégré les éléments de sécurisation demandés par les habitants dans le cadre de la concertation obligatoire : fermeture de certains halls d'entrée, amélioration de l'éclairage, condamnation de l'accès aux toits-terrasses.

« Aujourd'hui, témoigne Aurélie Andersen, chargée d'opération, la prévention situationnelle ne fait l'objet d'aucun dispositif spécifique, c'est l'une des multiples dimensions du projet urbain. La sécurité est un sujet que l'on doit prendre en compte dans le projet de rénovation de certains quartiers mais au même titre que les autres thématiques. »

## Outils de prévention situationnelle

### Les études de sûreté et de sécurité publique dans les opérations d'aménagement et de construction

*Par Gersende Franc*

Responsable du point d'appui national Sûreté et sécurité urbaine.  
Centre d'études techniques de l'équipement de Lyon.  
Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

Depuis 2007, certaines opérations d'aménagement et de construction<sup>47</sup> sont soumises, dans le code de l'urbanisme, à la réalisation préalable d'une étude de sûreté et de sécurité publique (ESSP). Les maîtres d'ouvrage doivent dorénavant prendre en compte la sécurité dans leur projet, au même titre que d'autres thématiques de développement durable telles que les contraintes environnementales. Il s'agit, par l'aménagement de l'espace, de prévenir les actes de malveillance. L'esprit des textes n'est pas de considérer certaines formes urbaines comme criminogènes, mais de faire en sorte que ces aménagements suscitent des conditions favorables à la tranquillité et au « mieux-vivre ensemble ».

Une ESSP comporte au minimum un diagnostic précisant le contexte social et urbain et l'interaction du projet et de son environnement immédiat, une analyse du projet au regard des risques de sécurité publique, et les mesures proposées en matière d'aménagement ou de construction pour prévenir les risques mis en évidence et faciliter les missions des services d'ordre et de secours.

L'étude est ensuite instruite au sein d'une sous-commission départementale de sécurité publique, présidée par le préfet, qui donne son aval pour l'autorisation de construire ou de démarrer les travaux. Y siègent les représentants de la police (direction départementale de la sécurité publique) ou de la gendarmerie, un représentant du MEDDTL<sup>48</sup>, les services d'incendie et de secours, le maire ou son représentant et des acteurs de l'aménagement et de la construction en tant que personnes qualifiées (promoteurs, bailleurs, aménageurs...).

47. Voir p. 105.

48. Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

L'ambition de cette instance est d'être pluridisciplinaire et de mettre en débat les questions de sûreté et de sécurité à l'échelle d'un projet. Le consensus ainsi dégagé doit permettre de faire valoir, outre le point de vue souvent pragmatique et empreint d'une riche expérience de terrain des forces de l'ordre, d'autres visions complémentaires :

- la philosophie de la collectivité en matière de politique de sécurité,
- la volonté du maître d'ouvrage en termes de programmation et de fonctionnement de son équipement,
- l'éclairage des gestionnaires qui pourra alimenter le projet en fonction des pratiques et des facilités de gestion,
- les principes fondateurs du projet, exposés par le concepteur, utilisant la sécurité non comme une contrainte mais comme une ressource pour la conception.

Cette instance doit être comprise comme un espace de discussion, un lieu où le fonctionnement d'un équipement ou d'un quartier peut être anticipé, et faire l'objet d'un débat. Trop souvent, les problèmes de conception mal anticipés sont réparés maladroitement par des dispositifs techniques (barrières, mobilier urbain, aménagements, vidéo...) qui s'empilent et coûtent cher aux collectivités.

La finalité des ESSP n'est pas de rédiger des notices techniques et des réponses standardisées, mais bien d'élaborer, à partir d'une meilleure connaissance d'un lieu, un programme pour les équipements, les espaces publics, et les fonctions résidentielles et commerciales d'un quartier prenant en compte la problématique de sûreté urbaine. Le diagnostic, intégrant des informations d'ordre statistique, social et urbain et dont le périmètre doit être pertinent par rapport au projet, est très important, surtout dans sa dimension socio-urbaine et d'analyse des usages. Il est fondamental de débiter l'ESSP très en amont par un diagnostic partagé qui pourra alimenter le programme et ainsi être aisément et naturellement intégré par le concepteur. On évite ainsi que les mesures proposées ne soient qu'une check-list de modifications à apporter au projet pour que celui-ci soit conforme. La réponse doit être dans le projet lui-même : en quoi répond-il aux questions posées par le diagnostic, l'analyse et le programme ? Comment prend-il en compte, par ses caractéristiques architecturales et urbanistiques, la sécurité et le sentiment de sécurité des futurs usagers du projet, sans oublier la gestion et l'appropriation ? Cette démarche peut

considérablement enrichir la réflexion et le débat autour de la sécurité et de ses conséquences spatiales et sociales.

Dans la pratique, les projets sont soumis à l'avis de la sous-commission départementale de sécurité publique à des stades différents, rarement en amont, souvent avec un plan d'aménagement figé sur lequel il est difficile d'intervenir. Il faut aussi concilier les contraintes de sécurité publique avec d'autres thématiques, en particulier les exigences environnementales. Il n'est donc pas toujours facile d'élaborer un avis constructif qui va permettre d'enrichir le projet sans trop le remettre en question lorsqu'il est déjà avancé. Le fait de réfléchir collectivement doit aider à hiérarchiser et à pondérer les enjeux d'un projet, tout ne doit pas être regardé sous l'angle d'une seule thématique et surtout pas de la seule thématique sécuritaire. L'esprit des textes est d'ailleurs bien la coproduction des études et la coconstruction des avis qui sont émis sur ces études. L'essentiel est donc, comme dans tout bon projet, la gouvernance, le partage et la complémentarité des cultures entre acteurs, afin de dépasser les défiances et les contradictions idéologiques. Un travail partenarial, souvent informel, entre les maîtres d'ouvrage, les collectivités, les services de l'État, les experts de la sécurité et de l'aménagement est essentiel pour aboutir à cette intelligence collective et à des propositions équilibrées et contextualisées.

Les élus, en s'appuyant notamment sur l'expertise d'usage des citoyens grâce à la concertation, mais aussi sur des experts, techniciens, chercheurs, ont une place à prendre au sein de ce dispositif afin de faire valoir leur conviction en matière de sécurité et de pouvoir incarner dans la mise en œuvre opérationnelle d'un projet d'aménagement ou de construction, leur stratégie sur ce sujet. L'enjeu est aussi de pérenniser les aménagements et les équipements qui, mieux conçus, seront plus faciles et moins coûteux à gérer et à faire fonctionner pour la collectivité et ses gestionnaires.

L'objectif ultime est la sécurité de tous les citoyens ; l'aménagement peut y participer en générant, par un meilleur fonctionnement et une plus grande aménité urbaine, des appropriations et des comportements positifs, pour qu'un « mieux-vivre ensemble » soit possible dans des espaces urbains pacifiés conciliant urbanité et sûreté.

## La réglementation en chiffres

La loi Pasqua du 21 janvier 1995 (art. 11) proposait le principe d'études de sécurité publique dans les opérations d'aménagement et de construction.

Le décret d'application a été publié conjointement par les ministères de l'Intérieur et de l'Écologie le 3 août 2007.

Les communes concernées sont celles qui sont situées dans des aires urbaines de plus de 100 000 habitants au sens de l'INSEE.

À l'intérieur de ces communes, les opérations soumises à ESSP sont les ZAC de plus de 100 000 m<sup>2</sup> de SHON<sup>1</sup>, les ERP<sup>2</sup> de 1<sup>re</sup> catégorie et les opérations de rénovation urbaine financées par l'ANRU<sup>3</sup> (par arrêté préfectoral).

Depuis 2011, les seuils ont été abaissés pour intégrer, sur l'ensemble du territoire, certaines gares et établissements d'enseignement secondaire et, dans les grandes agglomérations, les ZAC de plus de 70 000 m<sup>2</sup> de SHON et les ERP de 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> catégorie (au-dessus de 700 personnes). Sont aussi concernés certains travaux d'extension et de réaménagement dans l'existant.

Le préfet a la possibilité, sur proposition du maire par exemple, de délimiter des périmètres spécifiques pour des opérations hors seuils si les enjeux le justifient.

1. Surface hors œuvre nette.
2. Établissement recevant du public.
3. Agence nationale de rénovation urbaine.

## Ville de Lyon La commission consultative communale de prévention situationnelle

*Par Michel Le Calloch*

Ingénieur sécurité. Direction sécurité et prévention.  
Sous-direction prévention de la délinquance et tranquillité publique.  
Mission prévention situationnelle et sécurité routière.

Dans l'objectif global de prévention de la délinquance du contrat local de sécurité de Lyon, signé le 28 novembre 1998, la Ville de Lyon a décidé de promouvoir un outil complémentaire : la prévention situationnelle.

Cet outil vise à concevoir, réaliser et gérer des projets d'urbanisme, d'aménagement ou de construction en ayant préalablement eu connaissance de l'environnement de sécurité du projet. Cette réflexion préalable permet

d'anticiper les conséquences d'une situation existante d'insécurité sur le projet et d'imaginer aussi les conséquences du projet lui-même sur son environnement, pour être ainsi à même de mettre en œuvre les mesures adaptées à la réduction des risques encourus.

L'enjeu pour la ville est de promouvoir cette nouvelle « culture », d'élaborer des outils méthodologiques facilitant l'appropriation des principes et des techniques de la prévention situationnelle par les maîtres d'ouvrage et les concepteurs afin de sensibiliser le maximum d'acteurs et favoriser une discussion transversale autour des phénomènes d'insécurité, et ainsi d'améliorer :

- la conception et la gestion des espaces et bâtiments permettant la réduction des sites propices au développement d'actes de délinquance, de malveillance ou du sentiment d'insécurité ;
- l'accompagnement des services municipaux lors de la réalisation de projets.

La ville a donc créé en 2002 une commission consultative communale de prévention situationnelle constituant un cadre d'examen des projets. Cette commission est chargée de donner un avis sur les dispositions prévues par les maîtres d'ouvrage dans leurs projets, pour concourir à la réduction des phénomènes d'insécurité, à la protection des personnes et des biens et permettre l'intervention des services de police et de secours.

Les mesures prévues seront adaptées au projet, à son économie, à son objet et à ses enjeux. Elles seront élaborées sur la base d'un diagnostic préalable (à partager lors de la commission) et relèveront des différents domaines d'intervention possibles du projet à savoir : de l'urbanisme, de la conception et la réalisation, du fonctionnement et de la gestion, de l'entretien/maintenance ou de la surveillance du futur ouvrage.

L'échange direct entre les membres de la commission et le maître d'ouvrage constitue l'essentiel de la séance de commission : ainsi s'établit un dialogue utile entre acteurs de la sécurité et ceux de la construction et de l'aménagement. Cet échange est l'occasion de partager les préoccupations et difficultés des différents acteurs, notamment des futurs gestionnaires des établissements ou de l'espace public et de ceux qui auront la charge et la

responsabilité de la sécurité et de la tranquillité publique. Mais, il s'agit également de participer à l'amélioration de la qualité urbaine et du cadre de vie.

Les projets étudiés depuis la création de la commission lyonnaise sont très variés : écoles, aménagements d'espaces publics, de voirie, d'espaces verts et de parcs, d'équipements sportifs et de zones d'aménagement concerté. Ils sont de toutes importances, du plus petit espace public aménagé dans un délaissé, jusqu'au projet de rénovation urbaine.

La présidence de la commission de prévention situationnelle est assurée par le premier adjoint chargé également de la tranquillité à la Ville de Lyon et par l'adjoint chargé de l'urbanisme. Les autres membres sont les représentants de la Direction départementale de sécurité publique, la Direction des territoires, le Service départemental d'incendie et de secours et les services d'urbanisme de la Ville et de la communauté urbaine. Les maires ainsi que les commissaires des arrondissements concernés par les projets à l'ordre du jour sont également invités, ainsi que les gestionnaires et services intéressés par le fonctionnement du futur équipement ou espace.

La commission communale consultative de prévention situationnelle de Lyon a préfiguré les dispositions prévues dans le décret de 2007 sur les ESSP.

Des sous-commissions départementales de sécurité publique chargées de donner un avis sur les ESSP devenues obligatoires pour les grands projets ont été créées dans tous les départements. Des référents sûreté police et gendarmerie ont été formés pour assurer l'examen des ESSP.

Aujourd'hui, parallèlement au fonctionnement de la sous-commission départementale, la commission communale est toujours en place et se réunit en tant que de besoin. Elle accompagne les grands projets structurants de la Ville qui ne s'inscrivent pas dans les projets qui doivent faire l'objet d'une ESSP (ERP de 1<sup>re</sup> catégorie ou ZAC de 100 000 m<sup>2</sup> de SHON). L'aménagement des rives de Saône, l'aménagement de parcs, des opérations de rénovation urbaine, la construction de groupes scolaires etc.

Le bilan du fonctionnement de la commission communale de prévention situationnelle est, de l'avis général, globalement positif. Durant sa longue période d'expérimentation, elle a permis de mettre en avant les éléments qui peuvent constituer les fondements d'un outil de prévention de la malveillance par l'urbanisme et la construction venant en complément de la prévention sociale. Ces éléments s'appuient sur la qualité du partenariat et des échanges entre acteurs, sur le diagnostic préalable à partager, et sur la définition des mesures adaptées.

L'ensemble de la démarche pourrait relever du développement durable. En effet, elle vise la pérennité des ouvrages, des usages appropriés et partagés des espaces aménagés, une meilleure interaction des acteurs. C'est une démarche transversale source de solutions innovantes, de partenariats durable et efficaces... et d'économie.

# La vidéosurveillance dans les lieux publics<sup>1</sup>

## Cadre légal

L'installation, sur la voie publique et dans les lieux et établissements ouverts au public, de systèmes de vidéoprotection est réglementée par les dispositions de la loi n° 9753 du 21 janvier 1995 et du décret n° 96-926 du 1<sup>er</sup> octobre 1996, dispositions qui ont été précisées par une circulaire du 22 octobre 1996.

## Obligations à l'égard de la commission nationale informatique et liberté (CNIL)

Deux situations doivent être distinguées, pour l'application des directives de la loi du 6 janvier 1978, selon le lieu d'installation des caméras :

- dans les lieux publics ou ouverts au public, les enregistrements visuels n'ont pas à être déclarés sauf s'ils sont utilisés pour la constitution d'un fichier nominatif ;
- dans les lieux privés (travail, établissements scolaires, etc.), les enregistrements doivent faire l'objet d'une déclaration à la CNIL dès lors que ces dispositifs permettent une conservation sous forme numérique des images.

## La mise en place d'un système de vidéoprotection

La loi de 1995 définit les finalités d'implantation des dispositifs de vidéoprotection dans les lieux publics et les lieux et établissements ouverts au public :

- protection des bâtiments et installations publiques et de leurs abords,
- protection des installations utiles à la défense nationale,
- régulation du trafic routier,
- constatation des infractions aux règles de circulation,
- prévention des atteintes à la sécurité des biens et des personnes.

## Conditions d'installation

- Ces dispositifs ne doivent pas visualiser les images de l'intérieur des immeubles d'habitation ni de façon spécifique, celles de leurs entrées ;
- l'implantation des caméras est soumise à l'autorisation du préfet après avis de la commission départementale des systèmes de vidéoprotection (CDSV) présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire ;
- pour les systèmes de protection des installations dédiées à la défense nationale, la demande est instruite soit par le ministère de la Défense, soit par la CDSV ;
- le public doit être informé qu'il est placé sous vidéoprotection.

## Durée de conservation des images et droit d'accès

- Les enregistrements doivent être détruits dans un délai maximum fixé par l'autorisation, qui ne peut excéder 1 mois.

Exception : enquête préliminaire ou de flagrant délit/information judiciaire.

- Toute personne intéressée peut s'adresser au responsable du système de vidéoprotection afin d'obtenir un accès aux enregistrements qui la concernent, ou d'en vérifier la destruction dans le délai prévu. Elle peut avoir recours à la commission départementale ou au juge en cas de refus.

Exception : l'accès est refusé lorsque la sûreté de l'État, la défense ou le déroulement des procédures juridictionnelles sont en jeu.

- Un registre d'enregistrement doit être tenu.

1. Renaud Prouveur, *Vademecum de la sécurité et de la prévention*, op. cit.

# La vidéosurveillance dans les lieux publics (suite)

## Sanctions en cas de non-respect de la réglementation

### Sanctions administratives

Retrait de l'autorisation par le préfet.

### Sanctions pénales

Infraction	Peine
Enregistrement sans autorisation, conservation au-delà du délai prévu, falsification des enregistrements, communication des images à des tiers non habilités, détournement de l'utilisation des images.	3 ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende
Atteinte à la vie privée	3 ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende

### Une nouveauté issue de la loi 2007-97 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance : la possibilité pour un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de porter un dispositif de vidéoprotection intercommunale.

« Art. L. 5211-60. – Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, il peut décider, sous réserve de l'accord de la commune d'implantation, autorité publique compétente au sens de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, d'acquérir, installer et entretenir des dispositifs de vidéoprotection. Il peut mettre à disposition de la ou des communes intéressées du personnel pour visionner les images. »

### Éléments méthodologiques relatifs à la mise en place d'un dispositif de vidéoprotection

Quatre ordres de prérequis sont nécessaires afin d'éprouver la validité et la légitimité politique d'un dispositif de sécurisation par l'image et de garantir un développement de projet respectant un cadre déontologique de fonctionnement :

- définir les objectifs d'un programme de vidéoprotection afin d'assurer les fondements juridiques et déontologiques du dossier soumis en préfecture ;
- identifier les zones prioritaires d'implantation des caméras, et anticiper sur plusieurs scénarii d'implantation ;
- déterminer le type d'installation et étudier les possibilités technologiques afin d'optimiser les coûts d'investissement et d'anticiper les évolutions de la stratégie de prévention par l'image ;
- élaborer une politique de communication destinée à légitimer le recours à une solution de vidéoprotection et construire une stratégie de relations presse.

### Repères : Quelques éléments d'évaluation

La vidéoprotection doit être considérée comme un outil complémentaire et non comme une solution aux problématiques d'insécurité.

Il est important de réserver ce type de technologie pour traiter des secteurs insécures sur lesquels les interventions de sûreté passive (aménagement des espaces) et de prévention humaine (présence policière, médiation sociale) n'ont pu aboutir à des résultats pérennes et satisfaisants.

Les conditions de réussite d'un tel dispositif sont les suivantes :

### **Sur le cadre d'utilisation**

- un nombre de caméras mesuré et proportionnel aux risques traités ;
- un cadre partenarial étroit avec les autorités judiciaires qui doivent systématiser le recours à cet outil dans leurs procédures (police ou gendarmerie pour les interventions, procureur pour la recherche de preuves) ;
- un comité d'éthique et de déontologie placé sous l'autorité du maire et destiné à contrôler le cadre légal et réglementaire d'utilisation de la vidéoprotection.

### **Sur la localisation des caméras**

- une priorité donnée aux lieux touchés par l'insécurité en raison d'infrastructures attractives (zones commerçantes, bâtiments publics...) afin d'éviter les phénomènes de rejet de délinquance ;
- un recours à des technologies ouvertes et évolutives.

## Mesurer la délinquance

### Les statistiques policières : le fichier « État 4001 »<sup>49</sup>

Source administrative relevant les faits constatés (délits et crimes) par les services de police, de gendarmerie et la préfecture de police de Paris, c'est-à-dire les crimes ou délits portés à la connaissance de ces services ou découverts par ceux-ci, l'état 4001 concerne exclusivement les faits faisant l'objet d'une procédure judiciaire transmise au parquet (à la suite d'une plainte ou d'une enquête de police pour les faits les plus graves). Il exclut donc :

- les contraventions de toute nature et les délits routiers qui, tout en étant portés à la connaissance des services, ne sont pas enregistrés dans l'outil de statistique officiel ;
- l'intégralité des infractions au séjour des étrangers et des faits portés sur la main courante ;
- les infractions constatées par d'autres institutions (douanes, inspections du travail, répression des fraudes)...

La Direction centrale de la police judiciaire assure la collecte et la classification. L'analyse et la diffusion des résultats sur les crimes et délits enregistrés sont assurées par l'Observatoire national de la délinquance. La diffusion des résultats sur l'activité des services est assurée par la Direction générale de la police nationale et la Direction générale de la gendarmerie nationale.

Il comprend 107 index qui, selon la classification de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), peuvent faire l'objet de cinq grands regroupements :

- atteintes aux biens,
- atteintes aux personnes (ou atteintes volontaires à l'intégrité physique),
- infractions révélées par l'action des services,
- escroqueries et infractions économiques et financières,
- autres infractions.

L'état 4001 comprend également :

- un taux d'élucidation ventilé selon le type de faits,
- des informations très synthétiques sur les personnes mises en cause (mineures, majeures selon le sexe).

---

49. Source : Système d'information géographique du Comité interministériel des villes, <http://sig.ville.gouv.fr/page/112>

Avant d'être agrégés à des échelles plus grandes, les faits constatés sont renseignés au niveau d'entités dites « quartiers de police ». Ces territoires tiennent compte des entités géographiques et administratives des communes mais, avant tout, du profil de la délinquance qui y est commise. Le nombre de faits constatés peut être rapporté au nombre d'habitants (ou, pour les cambriolages, au nombre de logements) du secteur où ils ont été commis, ces chiffres étant restitués sous forme de ratio pour 1 000 habitants au recensement de 1999 (ou 1 000 logements pour les cambriolages).

### *Pour en savoir plus...*

- Rapport 2009 de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)

<http://www.inhesj.fr/articles/accueil/ondrp/publications/rapports-annuels-h159.html>

- Lexique des termes utilisé par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)

<http://www.inhesj.fr/articles/accueil/ondrp/lexique-h83.html>

- Les indicateurs de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)

<http://www.inhesj.fr/articles/accueil/ondrp/publications/indicateurs-h157.html>

## **Les enquêtes de victimation**

L'enquête de victimation, nationale ou locale, consiste à interroger des personnes sur les infractions dont elles ont été victimes. Elle représente une manière de répondre au problème du « chiffre noir » de la délinquance, en d'autres termes d'obtenir de l'information non seulement sur les infractions venues à la connaissance des institutions et enregistrées par celles-ci, mais également sur celles qu'elles ignorent. Pratiquées aux États-Unis et au Royaume-Uni depuis les années 1970-1980, ces enquêtes ont fait leur apparition plus tardivement en France.

Six apports spécifiques de la démarche<sup>50</sup> :

- elle fournit une information sur des victimations ignorées des services officiels parce qu'elles n'ont été ni rapportées aux autorités policières, ni découvertes par elles ;

- elle permet de mesurer la propension des victimes à faire appel à différents recours (renvoi) ;

---

50. Source : site du CESDIP, <http://www.cesdip.fr/spip.php?article255>

- ◆ elle ajoute aux comptages de faits ou de suspects opérés par les statistiques policières la description des populations qui en sont victimes ;
- ◆ elle éclaire les liens entre victimation et sentiment d'insécurité ;
- ◆ elle fait émerger des profils de victimation qui reposent davantage sur la manière dont l'incident est vécu et négocié que sur les catégories juridiques ;
- ◆ elle autorise une analyse différentielle de la délinquance selon les territoires sur une base nouvelle, les victimations.

### *Pour en savoir plus...*

- ◆ INSEE, <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=sources/ope-enq-victimation.htm>
- ◆ CESDIP, *Questions pénales*, n° XIX.5, 2006, *Victimations et insécurité en milieu urbain. Enquête 2005*, [http://www.cesdip.fr/IMG/pdf/QP\\_12\\_2006.pdf](http://www.cesdip.fr/IMG/pdf/QP_12_2006.pdf)
- ◆ ONDRP, <http://www.inhesj.fr/?q=content/lenqu%C3%AAte-de-victimation>

## **Les enquêtes de délinquance autodéclarée**

L'enquête de délinquance autodéclarée consiste à interroger des personnes, de façon anonyme, sur les infractions qu'elles ont commises. C'est une autre façon d'obtenir de l'information sur les infractions non portées à la connaissance des services de police. Elle renseigne en particulier sur les comportements délinquants : modes opératoires, taille des groupes, variations des délits commis par un même auteur, perception de la sanction...). Elle est par là d'une grande utilité pour l'élaboration des politiques pénales et de prévention. Ce type d'enquête a des limites, en particulier concernant les délits les plus graves, dont les auteurs sont peu ou mal représentés dans le public jeune auquel ce type d'enquête est appliqué.

### *Pour en savoir plus...*

- ◆ Sebastian Roché, « Les enquêtes de délinquance autodéclarée », *Les Cahiers de l'IAU, Les villes face à l'insécurité*, n° 155, pp. 19-20, juin 2010.

# La cartographie de la délinquance<sup>1</sup>

## Les enjeux de la cartographie de la criminalité

Basés sur un système informatisé de traitement des informations, les logiciels de cartographie de la criminalité répondent à trois objectifs majeurs :

- observer à partir de bases de données comportant un fait, une date, un lieu (adresse ou lieu spécifique) la répartition de la délinquance dans le temps et dans l'espace ;
- améliorer le management des effectifs dédiés à la prévention et à la sécurité en organisant les déplacements et interventions en fonction des secteurs touchés par la délinquance (police municipale, agents de médiation, services techniques...) ;
- évaluer les politiques de prévention et de sécurité :
  - impact de la vidéoprotection sur le traitement de l'insécurité,
  - actions menées dans le cadre d'un contrat local de sécurité.

## L'usage des cartes

L'approche cartographique permet de traiter l'information avec plus de pédagogie et de précision et de mener des politiques de prévention et de sécurité dans une logique opérationnelle.

## La localisation des sites vulnérables

Elle permet l'identification des espaces ou des lieux soumis à la pression délinquante ainsi que la compréhension des vulnérabilités des espaces ou des lieux (fonction, morphologie...).

## La caractérisation des problèmes

Elle peut être quantitative (mesure du nombre de faits) ou qualitative, en menant des analyses sur les types de délits, les horaires, les lieux touchés de manière récurrente...

## Le partage d'information

Les cartes constituent des éléments de communication et d'échanges entre des partenaires intervenant sur un même territoire.

L'outil cartographique est associé à différentes bases de données qui peuvent être fournies par les partenaires suivants sur la base de conventions de partage d'information (liste non exhaustive) :

Partenaire	Base de données	Éléments étudiés
Police nationale	État 4001 STIC Main courante informatisée	Crimes et délits Interventions réalisées (exemple OTV)
Services d'incendie et de secours	Recueil informatisé	Interventions réalisées Incendies criminels Accidents de circulation
Police municipale	Main courante	Crimes, délits et contraventions Atteintes aux arrêtés municipaux Interventions réalisées

1. Renaud Prouveur, *ibid.*

Partenaire	Base de données	Éléments étudiés
Services techniques d'une collectivité	Fiches d'incidents	Dégradations relevées Accidents de circulation
Service vidéoprotection	Main courante	Faits identifiés par les caméras de vidéoprotection
Service médiation	Fiches d'incidents	Infractions et actes d'incivilité Intervention réalisées Recueil d'ambiance dans les quartiers
Bailleurs	Fiches d'incidents	Infractions et atteintes au patrimoine Interventions réalisées
Transporteurs	Fiches d'incidents	Infractions et incivilités
Éducation nationale	Fiches d'incidents	Actes de délinquance et d'incivilité commis à l'intérieur et à l'extérieur des établissements scolaires
Assureurs	Déclarations de sinistres	Accidents de circulation non constitutifs d'infractions pénales
Services privés de sécurité	Main courante	Infractions et incivilités Relevés d'intervention

### Les exemples d'application

- La mise en place d'observatoires dans le cadre des CLSPD,
- les diagnostics locaux de sécurité et les évaluations,
- les diagnostics préalables à l'implantation de systèmes de vidéoprotection,
- les diagnostics thématiques sur les espaces commerciaux ou les sites de rénovation urbaine,
- l'organisation de la répartition des effectifs de sécurité publique sur un territoire,
- le pilotage des services publics (service technique, urbanisme, service sport...).

# L'observatoire de la tranquillité publique

## Objectifs

L'intérêt d'un observatoire est de collecter des informations de sources différentes, généralement issues des partenaires présents dans les dispositifs de sécurité et de prévention de la délinquance.

*La seule compilation d'informations ne peut constituer une fin en soi. L'observatoire a un rôle d'analyse des données et de retour de l'information vers les partenaires.*

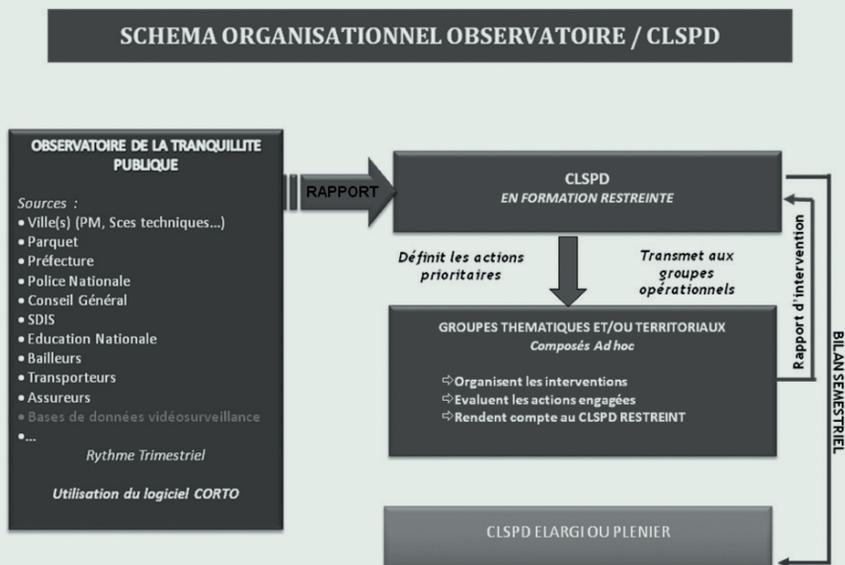
## Exemples de bases de données traitées

Analyse	Indicateurs	Source
<b>Qu'est-ce qui se passe ?</b>		
Phénomènes délinquants Violences urbaines	Crimes et délits Violences urbaines	État 4001 PN/GN Main courante police municipale
Violences scolaires	Violences scolaires	SIGNA ou fiches d'incidents
Troubles à la tranquillité publique	Incivilités, dégradations, agressions verbales...	Relevés des bailleurs, transporteurs, services de la ville...
<b>Qui est concerné ?</b>		
Les auteurs	Caractéristiques des mis en cause (âge, sexe...)	STIC
Les victimes	Caractéristiques des victimes (structure, profil...)	Associations d'aide aux victimes
<b>Où et quand ?</b>		
Analyse spatio-temporelle	Lieux sensibles ; tranches horaires	Cartographie
<b>Les attentes et les réponses</b>		
Les attentes des habitants	Sentiments d'insécurité Victimisation Attentes sociales de sécurité	Enquête (questionnaires) Groupe de parole
Les réponses	Recensement des actions Indicateurs de suivi et d'évaluation	Tableau de bord Enquêtes

L'observatoire doit permettre une remontée régulière et une maîtrise de l'information qui sera traitée par la suite dans le cadre de dispositifs partenariaux de prévention et de sécurité.

1. Renaud Prouveur, *ibid.*

Le schéma ci-dessous témoigne de l'articulation pertinente entre un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance et un observatoire.



## La démarche partenariale

Elle doit être présente dès le démarrage du projet. Au moment de la décision et dès la définition des objectifs, les choix doivent se faire en accord entre les partenaires.

*Le partenariat permet, dans une structure capable de collecter et d'analyser de l'information, de croiser les regards sur un même territoire malgré des intérêts, des besoins et des perceptions différents.*

Les règles d'échange d'informations doivent être déterminées collectivement, chacun des partenaires s'engageant sur la fréquence et le type d'information à délivrer.

*Les indicateurs auront fait l'objet d'un choix commun.*

## Les indicateurs et les traitements

Les règles d'échange d'informations doivent être établies dans une **charte déontologique**.

## La fréquence des suivis

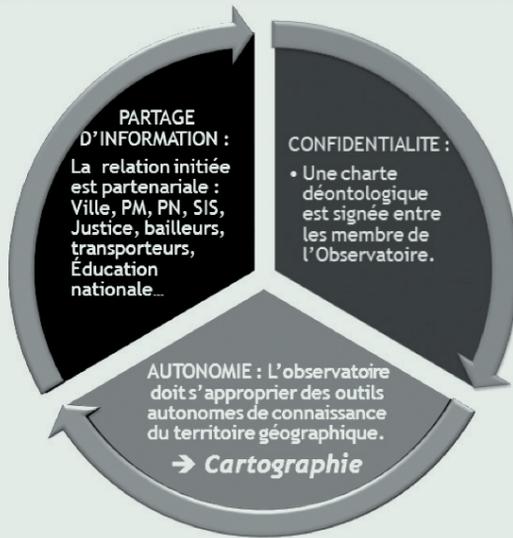
Elle est dépendante des objectifs :

- un suivi hebdomadaire pour des opérationnels de terrain,
- un suivi mensuel, un suivi trimestriel et un bilan annuel.

Elle dépend aussi de la fréquence de réunion de la structure définie à l'origine.

- Comité de suivi du CLS ou du CLSPD,
- groupe local de traitement de la délinquance,
- ...

## LES CLES DE REUSSITE D'UN OBSERVATOIRE



### Des outils de traitement innovants

Afin d'atteindre ces objectifs de traitement opérationnel des informations, l'observatoire devra nécessairement s'équiper d'outils de recensement d'information innovants comme un **système de cartographie informatisé de la délinquance**.





## ANNEXES

---

## Principaux textes législatifs

- **Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995** d'orientation et de programmation relative à la sécurité

### Vidéosurveillance

Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

Circulaire du 22 octobre 1996 relative à l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

### Études de sûreté et sécurité publique

Décret n° 2007-1177 du 3 août 2007 pris pour l'application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme et relatif aux études de sécurité publique

- **Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002** d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure

- **Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002** d'orientation et de programmation pour la justice (modifiant également le droit pénal des mineurs), dite « loi Perben 1 »

- **Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003** pour la sécurité intérieure

### Racolage passif

art. 225-10-1 c.pén.

### Entrave à la libre circulation dans les halls d'immeubles

art. L. 126-3 du code de l'habitation et de la construction

- **Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004** portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « loi Perben 2 »

### Durcissement de la procédure pénale « bis » pour 17 catégories d'infractions commises en bande organisée

- **Loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005** relative au traitement de la récidive des infractions pénales

- **Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007** relative à la prévention de la délinquance

- **Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007** renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs

- **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 et décision du conseil constitutionnel n° 2008-562 DC du 21 février 2008

- **Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010** interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public

- **Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011** d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI 2 et décision du conseil constitutionnel n° 2011-625 DC du 10 mars 2011

## Compléments bibliographiques

### Ouvrages, rapports

- Patricia Boudou, Serge Colombié, *Prévention de la délinquance. Guide du coordonnateur*, n° 668, Les Éditions territoriales, 2011.
- Richard Bousquet, Éric Lenoir, *La prévention de la délinquance*, Paris, PUF, 2009.
- Conseil national des villes, *Prévention de la délinquance : quelle gouvernance, quels financements ?*, Recommandation du 25 janvier 2011  
[http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/CNV-Recommandation\\_securite\\_delinquance\\_janvier\\_2011.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/CNV-Recommandation_securite_delinquance_janvier_2011.pdf)
- Conseil national des villes, *Évolution des politiques de prévention de la délinquance. Synthèse et analyse de l'avis des coordonnateurs CLSPD/CISPD*, 11 octobre 2010  
[http://www.ffsu.org/fileadmin/ffsu/pdf/Partenariats/CNV-Prevention\\_del-sondage\\_derbier\\_version\\_CLSPD\\_11\\_10\\_2010\\_dv.pdf](http://www.ffsu.org/fileadmin/ffsu/pdf/Partenariats/CNV-Prevention_del-sondage_derbier_version_CLSPD_11_10_2010_dv.pdf)
- European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*  
<http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Protection%20des%20donn%C3%A9es%20personnelles/chartevideosurveillance.pdf>
- *Guide des études de sûreté et de sécurité publique dans les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de construction*, Paris, La Documentation française, 2007.
- Tanguy Le Goff, *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité*, Rennes, PUR, 2008.
- Thierry Oblet, *Défendre la ville. La police, l'urbanisme et les habitants*, Paris, PUF, coll. « La ville en débat », 2008.
- Frédéric Ocqueteau (dir.), *Polices et politiques de sécurité. Concilier efficacité et respect des libertés*, Paris, La Documentation française, coll. « Problèmes politiques et sociaux », 2010.
- Didier Peyrat, *Face à l'insécurité, refaire la Cité*, Paris, Buchet-Chastel, 2007.
- *Politique de la ville et prévention de la délinquance. Recueil d'actions locales*, Paris, Éditions de la DIV, 2004.
- Philippe Robert, Laurent Mucchielli (éd.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002.
- Sebastian Roché, *Police de proximité*, Paris, Seuil, 2005.
- Anne Wyvekens (dir.), *Espace public et sécurité*, Paris, La Documentation française, coll. « Problèmes politiques et sociaux », n° 930, 2006.

## Numéros spéciaux de revues

- *La prévention de la délinquance et la politique de la ville : nouvelle étape ou changement de cap ? Les Cahiers du développement social urbain*, n° 52, 2<sup>e</sup> semestre 2010.
- *Répression-Prévention. Bilan des politiques de sécurité, Après-Demain*, n° 16, 4<sup>e</sup> trimestre 2010.
- *Les villes face à l'insécurité, Cahiers de l'IAU*, n° 155, juin 2010.
- *Le maire et la prévention de la délinquance, Le Courrier des maires et des élus locaux*, n° 19, novembre 2008.
- *Villes en sécurité, sécurité en ville, Les Cahiers de la sécurité*, n° 61, 2<sup>e</sup> trimestre 2006.
- *Incivilités dans les espaces publics et commerciaux, Les Cahiers de la sécurité*, n° 57, 2<sup>e</sup> trimestre 2005.

## Sites internet

- Forum français pour la sécurité urbaine  
<http://www.ffsu.org>
- Forum européen pour la sécurité urbaine  
<http://www.efus.eu/fr>

## Sigles et acronymes

- AIPAC** Association intermédiaire d'aide à la personne
- CCPD** Conseil communal de prévention de la délinquance
- CDAD** Conseil départemental d'accès au droit
- CDPD** Conseil départemental de prévention de la délinquance
- CDS** Comité départemental de sécurité
- CGCT** Code général des collectivités territoriales
- CISPD** Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
- CLS** Contrat local de sécurité
- CLSPD** Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
- CNAPS** Conseil national des activités privées de sécurité
- CPTED** Crime Prevention Through Environmental Design
- DDE** Direction départementale de l'équipement
- DDSP** Direction départementale de la sécurité publique
- DLS** Diagnostic local de sécurité
- DLS** Dispositif de poursuite de scolarisation
- ERP** Établissement recevant du public
- ESSP** Études de sûreté et de sécurité publique
- FFSU** Forum français pour la sécurité urbaine
- FIPD** Fonds interministériel de prévention de la délinquance
- GLAS** Groupe local d'action pour la sécurité
- GLTD** Groupe local de traitement de la délinquance
- GOP** Groupe opérationnel d'établissement
- IGH** Immeuble de grande hauteur
- INAVEM** Institut national d'aide aux victimes et médiation
- LOLF** Loi d'orientation sur les lois de finances
- LOPPSI** Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
- LOPS** Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité
- ONDRP** Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales
- PJJ** Protection judiciaire de la jeunesse
- RGPP** Révision générale des politiques publiques
- SGCIPD** Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance
- SSIAP** Service de sécurité incendie et d'assistance aux personnes
- STIC** Système de traitement des infractions constatées
- TIG** Travail d'intérêt général
- ZUS** Zone urbaine sensible



Imprimé sur papier recyclé

Correction / Relecture : Anne Kraft  
Conception graphique : Yanni Panajotopoulos  
[yanni@pleineouverture.com](mailto:yanni@pleineouverture.com)

Achévé d'imprimer en août 2011  
Imprimerie XXX

*N° d'impression : XX XXXX*  
*Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2011*

ISBN : 978-2-916952-57-4

Diffusion / Distribution : Pollen

*Éditions le passager clandestin*  
71, rue André Joineau – 93310 Le Pré-Saint-Gervais  
[www.lepassagerclandestin.fr](http://www.lepassagerclandestin.fr)

# LA SÉCURITÉ URBAINE EN QUESTIONS

La sécurité, affaire d'État ou problème local ? Compétence régaliennne par excellence, la sécurité urbaine n'est plus, depuis plusieurs décennies, le domaine réservé de la police nationale. Si la prise de conscience du caractère éminemment local des questions de délinquance est réelle, le rapport entre l'État et les collectivités, dans ce domaine, n'est pas clarifié pour autant. Quels sont et que font les différents acteurs de la sécurité urbaine ? Tel est le premier axe autour duquel ce petit livre est construit.

Le deuxième axe concerne les registres de l'action. Entre prévention et répression, vidéosurveillance et médiation, action sociale et souci de l'espace public, cet ouvrage vise, sans prétendre à l'exhaustivité, à donner aux élus locaux des outils conceptuels et pratiques qui leur permettent de mieux comprendre l'univers de la sécurité urbaine et de mieux agir dans ce champ complexe et sensible. Il pose également la question de « l'introuvable participation des habitants » à la production de sécurité.

## Anne Wyvekens

Juriste et criminologue, Anne Wyvekens est directrice de recherche au CNRS-CERSA (Centre d'études et de recherches de sciences politiques et administratives – Université Paris 2).

Elle est notamment l'auteur d'*Espace public et sécurité*, Paris, La Documentation française, 2006 ; *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité* (avec Jacques Donzelot), Paris, La Documentation française, 2004 ; *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France* (avec Jacques Donzelot et Catherine Mével), Paris, Seuil, 2003.

10 € TTC  
978-2-916952-57-4  
Imprimé en France



le passager clandestin

