

Note de synthèse

Territoires, lien social et police du quotidien ont, séparément ou ensemble, fait couler beaucoup d'encre. Les rapports et études sont nombreux qui abordent ces sujets, isolément ou réunis. Les interactions et modes de gestions possibles sont innombrables et force est de constater la difficulté qu'il y a à s'accorder, dès que l'on souhaite aborder ce thème, sur la terminologie, la sémantique, voire la méthode à suivre pour déterminer les lignes de force qui parcourent ces notions et leurs influences croisées. Le citoyen, acteur et objet du lien social, s'est naturellement imposé comme dénominateur commun de la réflexion, il a servi de fil d'Ariane aux travaux du groupe.

Une multitude d'approches disponibles pour chaque concept a conduit le groupe à retenir ses propres définitions de travail. Celles-ci peuvent toujours être discutées mais elles ont recueilli un consensus très large :

I. **Les territoires** : des périmètres géographiques variables et organisés, sur lesquels s'exprime un sentiment d'appartenance ou d'exclusion et s'exercent des activités collectives cohérentes.

II. **Le lien social** : l'ensemble des interactions dynamiques qui, au sein d'une population contribuent à la qualité de la cohésion sociale.

III. **La police du quotidien** : l'ensemble des dispositifs institutionnels particuliers, organisés pour accomplir des missions diversifiées avec une qualité et une place importante du « citoyen acteur ».

La réévaluation du sujet, à la lumière des définitions choisies conduit à poser trois hypothèses de travail sur lesquelles repose l'étude conduite :

1. La montée en puissance du maire dans l'architecture de sécurité, notamment au plan local, s'accompagne d'un désengagement corrélatif de l'Etat.
2. La gestion territorialisée des questions de sécurité génère des inégalités.
3. La réponse indiscriminée aux demandes des citoyens pour créer du lien social est susceptible d'engendrer chez ceux-ci une posture de « consommateurs ».

La police du quotidien constitue une réponse au délitement des liens sociaux en oeuvre dans les territoires...

Le lien social est le ciment d'une société parce qu'il crée et entretient des solidarités, pose et garantit le respect de normes de vie en commun. Son érosion, voire son délitement, constituent un risque majeur en terme de sécurité. Les raisons de cette évolution sont connues : montée des individualismes, affirmations identitaires, déclin des sociabilités traditionnelles (café, club, association, syndicat...). Aujourd'hui, on peut véritablement parler de crise du lien social : les rapports sociaux entre individus se distendent, les Français se parlent de moins en moins, la solitude augmente, les nombres des symptômes dépressifs et des suicides s'inscrivent dans la même courbe.

A bien y regarder, le lien social apparaît lié aux questions d'identité, et tout particulièrement à celle d'identité nationale. Celle-ci doit faire face à la montée en puissance des identités régionales, européenne, voire communautaires. Incontestablement, l'abandon progressif des références à la République, consubstantielle de l'identité nationale a participé au déclin du lien social. Ce dernier ne saurait également se maintenir sans reposer sur un partage de valeurs dont le socle, issu de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'est pas négociable. Enfin, il n'est pas envisageable de créer ou même de maintenir quelque lien social que ce soit sans un engagement du citoyen, sans sa responsabilisation accrue dans la vie collective. Les mécanismes qui tendent à le déresponsabiliser, ou bien à le percevoir avant tout, voire uniquement comme un consommateur sont profondément néfastes.

La sécurité n'est pas absente du pacte social dont elle assure la cohérence. En effet le lien social, pour s'exercer, doit trouver un environnement qui en permette l'épanouissement. Il s'agit du respect d'autrui, de sa personne, de ses biens, de son environnement, de ses pensées, sans ce respect l'individu ne peut construire durablement un sentiment d'appartenance sociale. Le contrôle social, qu'il soit formel ou informel y contribue. L'Etat est le garant de la qualité et de la pérennité de cet environnement, il dispose d'ailleurs, pour cela, du monopole de la violence légitime. Il va de soi que cela ne minimise en rien la nécessité de mise en oeuvre d'un contrôle social « citoyen » basé sur des normes et valeurs partagées et intégrées par les individus au plus profond d'eux-mêmes. A cet égard le relativisme ambiant n'invite pas à l'engagement...

Par ailleurs, l'interaction entre sécurité et lien social transparait aussi à travers le sentiment d'insécurité. La dégradation de l'environnement proche, plus que la grande délinquance aiguillonne ce sentiment qui pousse peu à peu au rejet de l'autre. Pourtant, la sécurisation de proximité ne va pas sans difficulté pour les pouvoirs publics, notamment dans les quartiers « sensibles », au sein desquels est avérée une perte du sens de la civilité sans parler de la politesse et de la courtoisie qui ont proprement disparu. Dès lors le contact entre la police et la population, fondé sur la présence et l'échange connaît des « ratés » que renforcent les tâtonnements stratégiques (police de proximité), les techniques d'intervention voire les objectifs poursuivis (baisse des chiffres de la délinquance).

Et pourtant, l'action policière de proximité est liée au territoire où elle s'exerce, et doit fonctionner en sympathie avec les populations qui l'habitent quelles qu'elles soient. La police ne peut seule créer et entretenir le lien. Il s'agit donc de mettre en place, en matière de sécurité, un mode de gestion basé sur une coopération la plus large possible avec d'autres acteurs, étatiques ou non. Pour ce faire la contractualisation constitue la voie privilégiée de l'action.

Le territoire d'action publique, qui doit servir de cadre à l'action possède une dimension psychologique (sentiment d'appartenance ou territoire vécu) tout autant que géographique. Les territoires sont par leur nature même très divers et, en matière de moyens destinés à la sécurité comme dans d'autres, les inégalités sont patentes. Le cadre d'action retenu, qu'il s'agisse du quartier, de la commune, de l'intercommunalité ou du canton, doit permettre la mise en oeuvre d'une « gouvernance » efficace et cohérente. Cette dernière doit adapter au territoire les modalités des rapports entre les pouvoirs locaux et la société civile, du partenariat entre les secteurs publics et privés ainsi que la participation des citoyens à l'action publique.

L'enjeu de la démarche est fondamental et mène à la mise en place d'une police du quotidien, génératrice de lien social, de vivre mieux et de vouloir vivre ensemble. C'est par la proximité et le souci de répondre aux souhaits exprimés par la population qu'elle donne sa pleine mesure, même si les doléances sortent quelque peu du champ strictement policier et répressif (querelles de voisinage, salubrité publique...). Dans ce domaine, et sans doute en raison de l'engagement de moyens toujours croissants dans la lutte contre la moyenne et la grande délinquance, les polices nationales ont libéré le champ aux polices locales, lesquelles sont adaptées à ces modes d'action. Il reste que les différentes forces sont complémentaires et que la coordination de leur action s'impose plus que jamais.

... en réalité, une police du quotidien éloignée des attentes des citoyens, en recherche d'un ancrage territorial.

Le constat est établi que les modes de gestion étatiques du territoire et de la sécurité ne concordent qu'imparfaitement avec la demande qu'exprime le corps social.

L'attente exprimée est fondée, car la délinquance, notamment celle qui vise les personnes, augmente globalement sur le long terme. Elle est également difficile à cerner car les outils statistiques pour mesurer la nature de la délinquance subie par les individus sont très imparfaits et méconnaissent notamment le domaine contraventionnel. De même le vaste champs des « incivilités », bien qu'ignoré des statistiques est durement ressenti par le citoyen qui mesure sa propre vulnérabilité à l'aune de données qui échappent à la puissance publique. Nul étonnement dans ces conditions à constater un

accroissement du sentiment d'insécurité. Celui-ci s'exprime aujourd'hui selon une posture consumériste incontestable, selon des canaux d'expression qui se diversifient.

A ces attentes l'offre de sécurité ne répond qu'imparfaitement ou bien de façon décalée. L'une des raisons, notamment en ce qui concerne les polices nationales, résulte du mode de fonctionnement centralisé « top-down » qui engendre, outre des retards dans les processus d'adaptation, des incohérences dans les objectifs tactiques fixés. Les modes de gestion sont incontestablement volontaristes, notamment ces dernières années, ils ne sont malheureusement pas toujours efficaces. Si la réponse aux appels de détresse (police secours) se professionnalise, c'est au détriment de la surveillance de l'espace public. Les attermolements de la police nationale (police de proximité) et le relatif « lâcher prise » de la gendarmerie nationale (réappropriation territoriale) accompagnent ce mouvement. Pourtant les politiques publiques locales de sécurité ont bien pris acte de ce mouvement « tectonique » et cherché à corriger cette évolution en mettant le maire au premier plan. Cette volonté, parachevée par la loi du 5 mars 2007 fait du premier magistrat de la cité le pivot de la politique de prévention dans la commune. Pour un nombre croissant d'entre eux, la mise en oeuvre de polices municipales, dont le statut s'est considérablement renforcé au fil du temps, témoigne de leur implication dans les problématiques de sécurité. Le partenariat mis en place a, en outre associé un panel d'acteurs croissant (magistrats, conseils généraux, services éducatifs et sociaux, bailleurs, associations...) et permis d'obtenir de réelles plus-values. Il n'en reste pas moins que des difficultés subsistent et que des marges de progrès existent. Parmi les points de faiblesses on relève des configurations hétérogènes qui fonctionnent plus ou moins bien suivant la personnalité des acteurs concernés, des résultats pas toujours au rendez-vous au plan de la mise en oeuvre des décisions, des oppositions frontales parfois et il faut bien en faire le constat, une certaine passivité de municipalités peu enclines à s'investir dans un domaine encore largement perçu comme régalien.

Face à ce constat d'ordre général, des bonnes pratiques ou expériences locales indiquent que les choses ne sont pas figées et qu'il peut être mieux répondu à la demande sociale de police du quotidien. Pour les acteurs (à l'oeuvre), il s'agit de mieux se connaître, de se faire confiance et de coopérer davantage tout en se consacrant à son domaine propre sans empiéter sur celui de l'autre. Ces principes trouvent leur expression dans de nombreuses approches. Elles se regroupent en trois familles :

1. Pour certains maires, la sécurité est du ressort de l'Etat et non des collectivités locales Leur effort porte donc sur la reconquête de l'espace public par le biais de l'action des acteurs non-répressifs pour préparer l'action des polices nationales. A cet égard, ils sont demandeurs de la mise à disposition d'UTEQ pour compléter leur action.

2. Pour d'autres, la clé se trouve dans la mise en place d'une force de police municipale opérationnelle et employée avec une vision tactique cohérente voire une perception stratégique. Cette voie a fait florès puisque l'on compte aujourd'hui 18 000 policiers municipaux contre 4 000 dans les années 80. Il n'en reste pas moins que les finances locales constituent un plafond de verre pour aller plus avant.

3. Enfin une approche, a-doctrinale, fait une large place au partage d'informations et à la coproduction d'intelligence sur tous les problèmes d'insécurité par tous les acteurs concernés. L'interdépendance est assumée et se nourrit de l'échange ciblé de renseignements qui permet l'action. Les forces régaliennes se concentrent alors sur les missions les plus coercitives (élucidation des délits, maintien de l'ordre).

Parmi les bonnes pratiques observées la fidélisation des acteurs présents sur le territoire se révèle très efficace : elle permet une connaissance de la population à la fois réciproque et mémorielle. Il va de soi que la mobilité des agents n'est pas en cause, mais son rythme mérite d'être repensé, de même que les différents régimes indemnitaires des personnels qui « faussent la concurrence ».

La définition, aussi souvent qu'il est possible, de blocs de compétence entre les polices nationales et locales produit également de bons résultats, notamment en terme de rapidité de réaction. S'agissant des

polices municipales, l'existence de boucles de décision courtes et de « *feed back* » accroît la réactivité. Ce mode de fonctionnement pourrait être développé dans les forces nationales.

L'implication des citoyens, dès lors que l'approche strictement « consumériste » est écartée, s'avère très pertinente et efficace. Deux pôles agissent de manière complémentaire :

- Les organes de réflexion (conseils de quartier), développent la responsabilisation des citoyens (et leur sens de la mesure).
- L'information, générale ou ciblée pour sa part concourt à réduire le sentiment d'insécurité en montrant qu'il y a un « pilote dans l'avion » et que la transparence prévaut.

Vers un renouveau de la citoyenneté ?

Quelques soient leurs efforts, les acteurs de la sécurité publique ne peuvent pas tout. Le terreau doit être propice au vouloir vivre ensemble, condition *sine qua non* de l'existence d'un lien social fécond et apaisé.

Aussi la première étape consiste à remettre le citoyen au centre de l'action. Comme sujet mais également comme acteur. Tel est l'objet des propositions de notre groupe :

- affirmer le rôle du citoyen. Cela pourrait prendre la forme d'un ajout à l'article premier de la loi 95-73 du 21 janvier 1995 dans les termes suivants : « Toute personne concourt par son comportement à sa propre sécurité et à celle d'autrui » ;
- instruire au civisme et rappeler certains fondamentaux dans la rédaction des règlements de la vie quotidienne. Le civisme, pour ne pas parler de la morale ne doit pas être perçu comme une valeur surannée, mais comme un acte de citoyenneté responsable ;
- agir auprès des médias pour un traitement plus approfondi des actes de délinquance. Il s'agit notamment d'encourager les mises en perspective sans développer le seul sensationnel ;
- remettre à l'honneur la prééminence de l'adulte sur l'enfant dans notre système de valeur. Quelles que soient les voies choisies il s'agit de marquer le respect du à l'adulte et de rappeler à ce dernier sa responsabilité (y compris collective) quant à la surveillance des mineurs ;
- réinstaurer un véritable service civique à l'attention des jeunes, authentique rite initiatique de passage à l'âge adulte avec un contenu fort, orienté vers la connaissance de valeurs civiques et républicaines.

Il y a lieu également d'adapter encore l'organisation et le fonctionnement des services publics et privés contribuant au contrôle social, en donnant au maire ou, à terme au représentant de l'intercommunalité les moyens d'agir, pour cela :

- en préalable, réduire les éventuelles propensions au clientélisme en supprimant la qualité d'officier de police judiciaire (au demeurant très virtuelle) du maire et de ses adjoints, imposer une obligation de publicité des politiques locales de sécurité, durcir les conditions de titularisation des agents de police municipale et clarifier les processus d'élaboration des différentes conventions locales de coordination ;
- organiser le recueil systématique de l'avis des élus et de la population concernant la mise en oeuvre des politiques locales de sécurité ;
- rendre obligatoire la constitution de services de police locaux (municipaux ou intercommunaux) qui s'accompagnerait de transferts financiers de la part de l'Etat.

Remerciements

Les auditeurs tiennent à remercier toutes les personnes qui ont bien voulu accepter de consacrer une part de leur temps à la préparation des entretiens et aux réponses à leurs questions.

- Monsieur Bernard ASSO, *professeur des universités et adjoint au maire de Nice* ;
- Monsieur Marc WATIN-AUGOUARD, *Général d'armée, inspecteur général des armées gendarmerie* ;
- Monsieur Bertrand GASIGLIA, *Directeur de Cabinet adjoint du Conseil Général des Alpes Maritimes* ;
- Monsieur Pierre CARDO, *Maire de Chanteloup-les-Vignes* ;
- Monsieur Thierry DELPEUCH, *chercheur CNRS de l'Ecole Nationale Supérieure de Cachan* ;
- Monsieur Claude DILLAIN, *Maire de Clichy -sous-Bois* ;
- Monsieur Eric MERCINIER, *Chef de service de police municipale de Bry sur Marne*
- Monsieur Christian MOUHANNA, *sociologue des organisations* ;
- Monsieur Laurent MUCCHIELLI ; *sociologue*
- Monsieur Nicolas BOUFERGUENE, *Commissaire de Police de BONDY*, et ses collaborateurs.

Pour la Ville de Nice :

- Madame CASANOVA, *Directrice de la Sécurité* ;
- Madame RIBAUDO, *chargée de mission au près de M. KANDELL, adjoint au maire chargé de la sécurité* ;
- Monsieur BOJANOVICH, *directeur de la police municipale et de l'observatoire de la tranquillité* ;
- Monsieur MARICO, *responsable de l'observatoire* ;
- Monsieur PINAZO, *chef de la brigade environnement.*

Pour la table ronde :

- Monsieur PALDACCI, *ancien commissaire central à Saint-Denis (93)*,
- Monsieur BOISMOREAU *commandant la compagnie de gendarmerie de Melun*,
- Monsieur CARBALLO, *directeur de la police municipale d'Echirolles.*

Les auditeurs souhaitent également exprimer leurs remerciements à toute l'équipe du pôle formation de l'INHES pour toute l'aide matérielle qui leur a été apportée, notamment pour les recherches bibliographiques et la qualité des conseils pratiques qui ont permis de finaliser ce rapport.

Enfin les rédacteurs tiennent tout particulièrement à exprimer leur gratitude à Monsieur Yann Cédric QUERO, Docteur en criminologie, pour la grande qualité de son écoute et de ses conseils méthodologiques, toujours très respectueux de nos positions, au bénéfice de la construction de ce rapport.

Sommaire

- Note de synthèse	1 à 4
- Remerciements	5
- Avant-propos.....	7
- Introduction	8 à 10
I . LA POLICE DU QUOTIDIEN : UNE RÉPONSE À L'ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES TERRITOIRES VÉCUS SOUS-TENDUE PAR LE DÉLITEMENT DES LIENS SOCIAUX	
1.1 La crise du lien social : un enjeu de sécurité	11
1.1.1 Ciment de la société, le lien social est en crise en France	11
1.1.2 La question du lien social ne peut être dissociée de la question de l'identité des valeurs communes et de l'implication du citoyen	13
1.1.3 La sécurité est au coeur du pacte social et du vivre ensemble	16
1.2 La gestion des territoires en matière de sécurité : un enjeu de coopération.....	21
1.2.1 Qu'est-ce qu'un territoire d'action publique ?	21
1.2.2 Quelle gouvernance des territoires en matière de sécurité ?	24
1.3 La police du quotidien	27
1.3.1 La police du quotidien : quelles définitions ?.....	27
1.3.2 Territoires et police du quotidien	30
II . DE LA RÉALITÉ DES MODES DE GESTION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE SÉCURITÉ : UNE PLACE DU QUOTIDIEN ÉLOIGNÉE DES ATTENTES DES CITOYENS EN RECHERCHE D'UN ANCRAGE TERRITORIAL	
2.1 Des modes de gestion étatiques du territoire et de la sécurité éloignés de la demande sociale	31
2.1.1 Une demande croissante de sécurité	31
2.1.2 La réponse institutionnelle : des modes de gestion volontaristes mais fluctuants et pas toujours efficaces.....	34
2.1.3 Une approche partenariale et territoriale	38
2.2 Vers une fonction de gestion de la paix publique traçant une ébauche d'une réponse à la demande sociale de police du quotidien.....	40
2.2.1 Des expériences locales innovantes.....	40
2.2.2 Des principes à généraliser.....	42
III . PERSPECTIVES ET PROPOSITIONS : VERS UN RENOUVEAU DE LA CITOYENNETE	
3.1 Réaffirmer le rôle principal de l'individu-citoyen pour construire le lien social indispensable à sa propre sécurité et à celle des autres.....	46
3.1.1 L'analyse de l'actualité confirme le diagnostic	46
3.1.2 La responsabilité de l'individu est collectivement efficace	47
3.2 Adapter en conséquence l'organisation et le fonctionnement des services publics et privés contribuant au contrôle social	48
3.2.1 Le concept de proximité : un paradigme pertinent	48
3.2.2 Vers une nouvelle gouvernance	49
Conclusion générale.....	51
Bibliographie.....	52
Glossaire	54
Annexes -sommaire.....	55

Avant Propos

Le présent rapport a été réalisé dans le cadre de la 20^{ème} session de l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité qui en avait proposé le sujet. Il a pour objectif d'analyser les interactions et les modes de gestion entre les notions de territoires, de lien social et de police du quotidien.

Dès les premières prises de contact, notre groupe de diagnostic de sécurité (GDS) composé de quinze membres, s'est interrogé, au vu des nombreux rapports d'actualité destinés au Gouvernement, sur les questions de pertinence des territoires - rapport dit BALLADUR - et de place des polices municipales - rapport dit AMBROGGIANI.

Au préalable, les auditeurs ont apprécié l'équilibre des représentations professionnelles constituant le GDS 4, à savoir des praticiens de la police au quotidien, avec des expériences professionnelles diverses opérant à des échelles territoriales complémentaires :

- deux officiers de la Gendarmerie Nationale, dont la Présidente,
- trois commissaires de la Police Nationale,
- trois magistrats (Siège et Parquet) représentant le ministère de la Justice,
- deux cadres appartenant à la société civile,
- un sous-préfet,
- un représentant des Forces Auxiliaires du Maroc,
- une responsable de la formation des collectivités locales,
- une directrice de Police Municipale,

L'étude du sujet a donc plongé une majorité d'auditeurs dans son quotidien professionnel, avec la difficulté supplémentaire de savoir s'en détacher pour approcher le sujet d'une manière innovante. Les nombreux débats au sein du groupe, ont mis en évidence le besoin de cerner une question essentielle : quel sens donner à la notion de police du quotidien ? D'aucuns, tenant d'un pragmatisme de terrain, mettaient en exergue des fonctions administrées de police (police de proximité), unités territoriales de quartier; d'autres, au contraire, mettaient l'accent sur toutes les actions de prévention. Mais rapidement, la notion de citoyen s'est imposée au groupe comme un axe primordial de réflexion.

La question s'est alors posée de savoir si la police du quotidien ne serait pas un label, au travers duquel les acteurs institutionnels, civils et associatifs, recherchent à traduire leurs engagements pour permettre de préserver un lien social de qualité sur un territoire donné. Dès lors, l'intérêt du sujet nous est apparu plus aigu mais la tâche aussi plus ardue pour réaliser un travail avant tout destiné à s'ouvrir sur les cultures professionnelle respectives de chacun. Nous avons été aidés en ce sens par des apports universitaires qui nous ont permis de prendre du recul.

Le travail d'observation érigé en méthode pouvait alors permettre de confirmer ou d'infirmer nos ébauches d'hypothèse.

Introduction

Le sujet : « *territoires, lien social, police du quotidien, quelles interactions et quels modes de gestion ?* » appelait un premier constat : l'existence d'une pluralité de travaux menés sur ces thèmes, soit pris individuellement, soit considérés collectivement. De plus, s'il existait, effectivement, de nombreuses définitions des notions clés que sont le territoire et le lien social, la notion de police du quotidien devait, quant à elle, faire l'objet d'une étude plus approfondie afin de faire émerger un consensus sur son périmètre et son contenu.

La méthode choisie par les auditeurs a consisté à analyser chacun des termes du sujet, à savoir les territoires, le lien social, la police du quotidien afin de dégager, pour chaque notion, une définition qui ferait sens au sein du GDS 4, répondant ainsi à la commande de travail partenarial.

Territoires : des définitions plurielles :

D'un point de vue géographique, le territoire se définit comme une portion d'espace géographique bornée (frontières/limites, continuité/discontinuité), appropriée (nation/patrie, patrimoine), administrée (état/région/département/communes, et nouvelles strates administratives relevant de l'intercommunalité) et aménagée (acteurs économiques, sociaux et politiques).

D'un point de vu sociologique, le territoire est perçu « comme un système de relations entre les êtres humains et les organisations, entre la société et son environnement... le territoire est l'espace au niveau duquel s'organise l'essentiel de la vie quotidienne..., où s'organise l'essentiel des relations sociales, où se délivre l'essentiel des services...C'est par essence un espace non fermé sur lui-même...brique de base de la gouvernance »¹. Il s'agit donc d'un espace investi et organisé par des relations de pouvoir, où s'organisent des projets, et qui est dématérialisé (gestion de flux, de réseaux).

Après étude de ces différents paramètres, les auditeurs ont défini « les territoires » au pluriel comme des ***périmètres géographiques variables et organisés sur lesquels s'exprime un sentiment d'appartenance ou d'exclusion et s'exercent des activités collectives cohérentes.***

De nombreuses interrogations accompagnent cependant cette clarification de la notion de territoires :

- parle-t-on des territoires d'action publique ou des territoires vécus ?
- quelle congruence du territoire vécue par le citoyen en matière de sécurité avec l'offre publique de sécurité ?
- peut-on parler de logique de déploiement institutionnel ou de réponse à la demande sociale ?
- existe-t-il une adéquation ou non entre le territoire (circonscription), dont le responsable a la charge, et l'objectif de sécurité qui lui est assigné ? L'échelle est-elle adaptée ? La présence des acteurs est elle pertinente ?

Lien social et ses corollaires : cohésion sociale et contrôle social

Cette notion est celle qui a été la plus complexe à définir par les auditeurs. Spontanément, ils ont évoqué les notions de contrôle social, de cohésion sociale et de vivre ensemble pour en appréhender les contours voire les confins.

En sociologie, le lien social correspond à l'ensemble des appartenances, des affiliations, des relations qui unissent les gens ou les groupes sociaux entre eux. Le lien social représente la force qui lie, par exemple, les membres d'une famille entre eux, ou les membres d'une communauté. Cette force peut varier dans le temps et dans l'espace ; c'est-à-dire que le lien social peut se retrouver plus ou moins fort selon le contexte dans lequel se situe le phénomène étudié.

¹ Penser local. Cahier de proposition 15 FPH.

Lorsque le lien social devient de faible intensité ou de piètre qualité, certains chercheurs abordent la problématique sous l'angle de la « crise » du lien social puisque la qualité et l'intensité du lien social agissent comme des déterminants de la qualité et de l'intensité de nos rapports sociaux. Certains facteurs tels que l'accroissement des inégalités sociales ou encore la vie au sein d'un régime totalitaire influencent la dégradation de la qualité et de l'intensité du lien social. Plusieurs changements contemporains peuvent aussi se voir associés à la densité du lien social, comme par exemple l'accroissement des divorces, l'individualisation croissante, les émeutes et la délinquance.

La cohésion sociale est définie comme la nature et l'intensité des relations sociales qui existent entre les membres d'une société ou d'une organisation. Ce concept est utilisé au sens large sans connotation pour signifier l'intensité du lien social.

Le contrôle social, quant à lui, fait référence aux mécanismes sociaux qui régulent les comportements individuels et des groupes d'individus, en termes de « punitions » et de « récompenses ». Le contrôle formel est obtenu par des lois et des règlements, édictés par des gouvernements ou des organismes, qui utilisent les mécanismes de la justice pour infliger des sanctions pénales : des amendes ou des peines de prison. Le contrôle informel est exercé par la société, sans explicitement décrire ces règles. Elles sont mises en pratique par les normes sociales, comme le regard des autres, la critique, les sentiments de culpabilité ou de honte. Le contrôle social informel a plus d'influence sur les comportements, car il est assimilé profondément dans la personnalité de chaque individu.

A la lecture de ces divers éclairages, le GDS 4 a retenu comme définition du lien social : ***l'ensemble des interactions dynamiques, qui au sein d'une population contribuent à la qualité de la cohésion sociale.***

Au cours des débats très animés, de nombreuses interrogations se sont faites jour :

- le lien social se délite-t-il ? Est-il menacé ?
- comment mesurer le lien social, comment identifier les indicateurs de dégradation du lien social ?
- quelles sont les causes et conséquences du désir de socialisation prédominant sur l'effort individuel ?
- quel partage des valeurs républicaines, quels vecteurs de soutien des valeurs républicaines ?

La police et le quotidien

Au cours des nombreuses séances de travail de groupe, cette notion a immédiatement été celle qui a généré le plus de retours d'expérience de la part de chacun des auditeurs. S'il s'en est suivi des échanges de bonnes pratiques forts intéressants, trouver une définition qui fasse consensus, a été plus malaisé. La technique adoptée par le groupe, a été d'opter pour la construction d'une définition à partir de la définition de science politique du mot police, se faisant la notion de gouvernance est très tôt apparue comme son corollaire.

En grec ancien, *polis* signifie cité, ville, tandis que *politeia* désigne la gouvernance de la ville. Le mot deviendra en latin, *politia*. C'est de ce *politia* que découlera le terme français de police, signifiant dans un premier temps « gouvernement ».

Pour Joseph CARLES², la notion de gouvernance s'entend « comme la mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. La mise en réseau des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire, qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques. »

² Maître de conférences en Sciences de gestion à l'IEP de Toulouse.

En France, le débat s'articule autour de trois thèmes principaux :

- les rapports entre les pouvoirs locaux et la société civile ;
- les conditions de partenariat entre le secteur public et le secteur privé ;
- la participation des citoyens à l'action publique, par l'intermédiaire de la consultation ou de la concertation.

Aujourd'hui, trois niveaux de gouvernance territoriale ou administration territoriale semblent émerger :

- la commune, forte des transferts massifs de compétences qui ont suivi les lois de décentralisation de 1982- 1983 ;
- les intercommunalités, consacrées définitivement par la loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement. Elles constituent la nouveauté la plus radicale du paysage institutionnel local des trente dernières années (85% des Français vivent sous le régime des intercommunalités en 2005) ;
- les lieux informels de gouvernance territoriale qui peuvent prendre le nom de « conférence métropolitaine », lorsque les pouvoirs locaux « remontent d'un cran » pour mettre sur l'agenda politique les questions de développement territorial.

En fonction de ces éléments doctrinaux, les auditeurs ont décidé de **définir la police du quotidien comme l'ensemble des dispositifs institutionnels particuliers organisés pour accomplir des missions diversifiées avec une qualité de service et une place importante du « citoyen acteur ».**

Les questions sont cependant restées nombreuses :

- la police du quotidien est-elle une police de surveillance de l'espace public qui s'opposerait à la notion de réponse de la police à l'appel d'urgence ?
- pourquoi l'Etat s'ouvre-t-il au local ? Pour lui en faire assumer le financement ? Ou est-ce un moyen de faire exécuter sous son contrôle des tâches dévolues à d'autres ?
- quel est le niveau de coordination des différents intervenants de la police du quotidien ?
- quelles évolutions se préparent pour la police municipale ? Quelles coopérations police nationale/gendarmerie vont se mettre en place avec la police municipale ? Quel sera alors le partage des rôles ?

Ce travail préalable et souvent délicat de définition a permis aux auditeurs de dégager des axes d'études qui ont été vérifiés auprès d'un panel d'acteurs de terrain, suivant la méthode de l'entretien individuel³. Le sujet s'est alors trouvé reformulé de la manière suivante : **en quoi l'évolution contrastée des territoires vécus et le délitement des liens sociaux provoquent-ils une demande de sécurité sous forme de police du quotidien ?**

Trois hypothèses ont donc été formulées et ont servi de base aux questionnements de terrain:

- Les nouveaux modes d'actions confortant la montée en puissance du maire au centre des politiques publiques locales de prévention et sécurité n'auraient-ils pas comme corollaire le désengagement de l'Etat dans la mission de police du quotidien ?
- Jusqu'où peut-on aller dans une gestion territorialisée des questions de sécurité sans remettre en cause l'équilibre national ?
- N'existe-t-il pas un danger à vouloir recréer et renforcer le lien social en répondant à des demandes de citoyens agissant comme des consommateurs de sécurité ?

³ Cf : guide d'entretien en annexe.

I. La police du quotidien : une réponse à l'évolution contrastée des territoires vécus, sous tendue par le délitement des liens sociaux

Les auditeurs, dans cette première partie, se sont attachés à comprendre les interactions entre les notions clés - territoires, lien social, police du quotidien- dans un contexte de sécurité. Ainsi dans un premier temps seront abordées les diverses causes que nous avons identifiées pour expliquer la crise du lien social, dans un deuxième temps nous nous arrêterons sur le socle de l'expression de ces phénomènes à travers la notion de territoires et dans un troisième temps, nous observerons les effets de ce délitement sur les relations citoyennes au travers du prisme de l'action policière.

1.1. La crise du lien social : un enjeu de sécurité

Le lien social, en ce qu'il crée des solidarités entre les individus est **le ciment d'une société**, il transforme une population sur un territoire en groupe social. Il est à la fois le support de partage des valeurs communes et de la citoyenneté et il est entretenu par elles. Avec la crise économique des années 1970 est apparue une nouvelle forme de crise sociale : Robert CASTEL⁴ nomme « désaffiliation », l'absence de travail conjugué à l'isolement social. Le terme de « déliaison » sociale s'impose aujourd'hui, au-delà de la « désaffiliation », il désigne la crise du lien social, des valeurs communes et de la citoyenneté.

Les causes de la « déliaison » sociale sont sans doute plus complexes que ne le concluait un GDS en 2007-2008⁵ : « une crise de la régulation sociale, le déclin de l'autorité, l'affaiblissement des liens familiaux, l'individualisme croissant et l'appartenance à des modèles sociaux concurrents ». C'est l'ensemble d'un modèle de société qu'il convient de repenser, un modèle historiquement construit, notamment dans les grandes heures du passé national (la Révolution, l'Empire, la III^e République, le Gaullisme) qui a tenu lieu de ciment politique et social mais dont les fondements - les valeurs de notre modèle républicain - s'appuient désormais sur des vecteurs de socialisation en crise (voire ayant dépassé le stade de la crise) : de la famille au travail en passant par l'école, le service national, la sécurité sociale, l'impôt citoyen, la fonction de police et plus généralement tous les lieux de sociabilité (églises, cafés, partis, syndicats...). A l'heure de la mondialisation et du retour des micro-identités, nous nous sommes interrogés sur la notion de citoyenneté et ses fondements : le lien social, la cohésion sociale, l'adhésion aux valeurs communes, bref l'identité française.

1.1.1. Ciment de la société, le lien social est en crise en France

La notion de lien social recouvre en sociologie l'ensemble des appartenances, des affiliations, des relations qui unissent les gens ou les groupes sociaux entre eux. Le lien social représente la force qui lie, par exemple, les membres d'une famille entre eux ou les membres d'une communauté. Les liens marchands participent de la cohésion sociale par le biais de l'intérêt de l'échange de biens et services. Les liens politiques sont la résultante des modes de prise de décision sur les questions d'intérêt collectif. Les liens communautaires, ou sociétaires, apparaissent lorsque certaines affinités s'établissent et peuvent être source de solidarité.

⁴ Robert CASTEL, « De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle. », dans DONZELOT, Jacques, (dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Éditions Esprit, 1991, pp. 137-168.

⁵ INHES – 19^{ème} SNE – 2007-2008 – GDS n°3 : « A quelles conditions les politiques de sécurité peuvent-elles être un facteur de réinstauration du lien social ? ».

Le tissu social est la résultante du tissage des liens sociaux entre les groupes sociaux et les communautés d'affinité. Le tissu social fédère l'ensemble des liens sociaux d'une société par extension successive des groupes plus restreints aux plus larges. C'est par la construction des affinités successives que les groupes humains créent une société cohérente, une nation (voir infra). Ce tissu est d'autant plus solide que les liens sociaux entre individus, au sein des groupes et communautés, mais aussi entre groupes et entre communautés, sont forts. Aussi toutes les occasions de confrontation constructive des idées et des projets en dehors des micro-appartenances sont-elles des occasions de travailler à la consolidation du tissu social : les débats politiques, les négociations sociales, le dialogue interreligieux, mais aussi la mixité sociale dans le logement ou l'école, les réunions de quartier, les rencontres intergénérationnelles, les tournois sportifs, les cérémonies patriotiques et les grandes fêtes populaires...

La **cohésion sociale** qualifie l'intensité du lien social entre les membres d'une société ou d'une organisation. C'est l'état de bon fonctionnement de la société où s'exprime la solidarité entre individus et la conscience collective (Durkheim). On peut considérer la cohésion sociale comme une perspective politique réactionnaire ou réformiste en ce qu'elle se distingue du concept marxiste de lutte des classes. L'action politique s'orienterait vers l'agrégation des individus de toutes conditions confondues vers des intérêts communs, pour ainsi faire coexister les inégalités présentes dans la société et détourner les classes les plus défavorisées de la révolte. En cela, la politique de cohésion sociale a un rôle de pacification et de contrôle social. La cohésion sociale a donc pour but de contribuer à l'équilibre et au bon fonctionnement de la société, tandis que la lutte contre les inégalités vise au contraire à corriger les déséquilibres produits par la société⁶.

Ainsi, confrontant ces théories au débat collectif, les auditeurs du GDS ont estimé que si le lien social désigne la relation générale entre les individus de la société, il faudrait sans doute plutôt **parler de liens sociaux au pluriel**, pour prendre en considération la diversité des modes relationnels, afin de tenir compte des effets générationnels, des effets de genre, de classe sociale, des rapports de domination, d'antagonisme, etc., et donner une vision dynamique à un concept qui en tant que tel reste purement subjectif. En effet, le lien social est une fiction qui suppose une cohérence dans un groupe social, une qualité de ce lien, voire une permanence de ce lien. En fait, le lien social est la perception par chacun de son appartenance au groupe. Si l'homme est un animal sociable, il n'entretient de liens sociaux que s'il en éprouve le besoin et en particulier il n'abdique d'une part de sa précieuse liberté que s'il voit un intérêt à la vie en société (théorie du Léviathan de Hobbes). Il n'existe donc pas dans une société moderne de lien social a priori, c'est pourquoi il convient que la puissance publique veille à constamment travailler en faveur des liens sociaux qui ne peuvent en aucun cas être considérés comme des acquis définitifs.

A l'heure de l'individualisme, les liens sociaux se distendent. L'évolution historique de la démocratie s'est accompagnée d'une évolution de l'autonomie⁷ des individus formalisée par la montée de l'individualisme déjà décrite par Alexis de TOCQUEVILLE en 1827⁸. Les modes de vie jusqu'au milieu du XX^e siècle reposaient sur la prégnance de la famille et de la classe sociale. Il pouvait, certes, y avoir une place pour l'individualisation des modes de pensée, mais guère pour celle des modes de vie. L'accès à la société de consommation depuis les années 1950 s'est traduit par une individualisation générale des manières de vivre (de se vêtir, se nourrir, de gérer ses loisirs et ses habitudes culturelles). Or les dernières années ont permis de découvrir que *« l'hyper-individualisme (...) crée de la solitude. D'autant plus de solitude que surviennent « les accidents de la vie », parmi lesquels le divorce, de plus en plus fréquent. Ces accidents de la vie, le chômage, la maladie à un âge prématuré, risquent de nous atteindre tous, et de nous laisser d'autant plus seuls. Nous découvrons que cet hyper-individualisme n'est pas seulement une hyper-jouissance, mais qu'il risque de conduire à des dégringolades individuelles, à l'exclusion ou à la très grande pauvreté⁹. »*

⁶ Le Conseil de l'Europe associe les deux notions et définit la cohésion sociale comme étant la capacité de la société à assurer le bien être de tous et d'éviter les disparités et les polarisations, par la lutte contre les inégalités et toutes les formes d'exclusion ou de discrimination et par la co-responsabilité des acteurs pour y parvenir (pouvoirs publics, citoyens, entreprises, etc.).

⁷ Au sens grec de capacité de se déterminer soi-même ses propres valeurs.

⁸ A de TOCQUEVILLE « De la démocratie en Amérique » 1827.

⁹ Robert ROCHEFORT, « Modes de vie », *ceras*, Une société d'individu, n° 271, automne 2002, La Revue Projet.

Les liens sociaux se distendent aussi car les lieux ne sont plus porteurs de sens. Le quartier ne joue plus le rôle de cet « *espace à la fois vaste et intime, où chacun doit pouvoir se sentir chez lui*¹⁰. » Henri Coing¹¹ dans un article de 1966 soulignait déjà la « *part de plus en plus grande de la vie des individus (qui) échappe au quartier. Un double mouvement, centripète (vers l'intimité du foyer...) et centrifuge (vers le reste de la ville) réduit quantitativement et qualitativement le rôle de la vie de quartier* ». Plus généralement, les lieux de sociabilité sont, on l'a vu, en crise : l'école comme moteur de la promotion sociale, le travail comme lieu de l'identité sociale, le parti, le syndicat ou l'église comme lieu de culture de groupe.

La montée de l'individualisme n'est pas à séparer du retour des affirmations identitaires. Si dans les sociétés holistes l'individu s'efface derrière les intérêts du groupe, l'individu moderne se construit dans un double mouvement d'identification et de séparation. Le processus d'identification et d'appartenance est constitutif de l'individu, on l'observe notamment au plus jeune âge et à l'adolescence. Les identifications et les micro-appartenances ne sont pas un danger pour la société, à condition que le corps social reconnaisse un statut à ces identités¹² et s'assure qu'elles ne soient que des socialisations transitoires vers une intégration pleine et entière à la société. Mais curieusement, et non sans effet pervers, il s'agit parfois d'une « recherche du même » : le groupe se constitue non pas dans la recherche de la complémentarité, de l'altérité, de la différence, mais par celle du semblable. Pour les uns, c'est la tentation communautariste, à savoir une relation fondée sur l'entre soi. Le communautarisme menace la cohésion de la société, en faisant passer l'appartenance à une communauté avant toute autre identité, l'individu n'existant qu'au regard de cette appartenance. Pour les autres, le sentiment d'inquiétude lié à la précarité et à l'insécurité conduit au repli sur soi. Ces évolutions agissent sur le rapport à l'autre. L'étranger, le pauvre et le jeune sont perçus comme un danger.

La cohésion sociale est-elle menacée par la diversité de la société française ? Autrement dit l'intégration fonctionne-t-elle ? Y a-t-il une menace sur l'identité française, sur les valeurs de la société française ? Malgré le discours actuel sur ce sujet, les auditeurs ont pu constater, que l'intégration fonctionne plutôt bien en France, les questions fondamentales pour les immigrés restent bien celles de l'explicitation des règles du vivre-ensemble et de l'égalité des chances. Un sondage CSA/La Vie paru le 21 septembre 2006 montre que les musulmans de France ne sont guère plus pratiquants que les chrétiens : si 88% font le ramadan, ils ne sont que 17% à se rendre à la mosquée une fois par semaine et 4% à avoir entrepris le pèlerinage à La Mecque. 69% d'entre eux ne voient aucun problème au mariage d'une musulmane avec un non-musulman. 46% déclarent acceptable la conversion au christianisme. 94% reconnaissent l'égalité devant la loi et 73% approuvent la séparation de l'Etat et de la religion. Enfin 91% se déclarent favorables à l'égalité entre les hommes et les femmes. En fait, c'est moins la diversité qui serait une menace pour la cohésion sociale que le déclin des sociabilités traditionnelles qui sont la force d'intégration des individus : ces lieux, du café au club en passant par l'association, le syndicat, le parti politique ou l'église constituaient de puissants facteurs d'intégration sociale. C'est l'ouverture à la relation à l'autre qui est au fondement du lien social, non la prétendue différence de l'autre.

On peut véritablement parler de crise du lien social. Si l'on mesure la fréquence des rapports sociaux entre les individus d'une société, on constate que 11% de nos 63 millions de concitoyens sont isolés (moins de 5 conversations personnelles dans la semaine). 11% ont un sentiment de solitude ou d'ennui. De façon plus générale, les français se parlent de moins en moins : de 1983 à 1997, les conversations ont toutes diminué (l'indicateur porte sur une conversation au moins une fois dans la semaine), que ce soit au sein de la famille (de 78% à 73%), avec les voisins (de 55% à 51%), les commerçants (de 58% à 43%)¹³. Nous avons retenu deux indicateurs du délitement du lien social : la solitude et les comportements dépressifs.

¹⁰ Hervé VIEILLARD-BARON, *les banlieues, des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette supérieur, 2001, p. 113.

¹¹ Henri COING, « *Quartiers anciens et ville moderne* », revue *Projet*, n°9, 1966.

¹² Les rites de passage sont étudiés par l'anthropologie comme la reconnaissance par le corps social du passage d'un individu à une étape symbolique de la vie : naissance, adolescence, vie maritale, paternité, maladie, mort. Dans nos sociétés modernes, ces passages sont désacralisés, ce qui ôte à l'individu toute reconnaissance quant à l'état ou au statut qu'il a atteint et le conduit à un passage à l'acte pour le faire reconnaître, selon René Girard.

¹³ Observatoire de l'action sociale décentralisée, ODAS, congrès de Marseille, juillet 2005.

Les populations les plus vulnérables à la solitude¹⁴ sont les veufs et les personnes très âgées, les célibataires et les familles monoparentales, les divorcés, les chômeurs (2 fois plus que les actifs s'ils ne sont pas isolés et 4 fois plus s'ils sont isolés), les populations socialement défavorisées (2 fois plus que la moyenne). Par ailleurs, les thèmes suivants sont omniprésents dans les constats des intervenants sociaux, éducatifs, médicaux : symptômes dépressifs (5 millions de personnes), le stress et l'anxiété rémanente (6 millions de personnes), le risque suicidaire (1 million de personnes), les troubles psychiques donnant lieu à un suivi (1,2 millions de personnes) et 10 000 suicides par an, soit un des plus forts taux d'Europe¹⁵.

Certains facteurs tels que les inégalités sociales ou encore l'intensité de la vie démocratique influencent **la qualité et l'intensité du lien social**, dans les deux sens. Une crise économique peut à la fois distendre ou au contraire raffermir les liens selon les personnes, leur précarité, leur insertion dans une communauté, leurs valeurs personnelles. Récemment, une analyse d'ensemble a été consacrée à l'érosion du lien social dans les pays économiquement avancés par *The International Scope Review*. Le lien social dans les quartiers défavorisés est à la fois plus fort et plus faible : plus fort car les solidarités entre les personnes sont fortement sollicitées, plus faible car la marginalisation sociale, voire la stigmatisation de ces quartiers, peut conduire leurs habitants à se sentir rejetés du reste de la société : « *Tel est notamment le cas lorsque ces personnes se sentent déconsidérées par l'Etat parce qu'elles ne perçoivent pas le bien-être et la sérénité qu'il est censé leur apporter alors qu'elles ressentent la présence de la police comme une agression ; ne se reconnaissent pas dans la société, du fait d'une absence de représentation dans les organes de la société civile, l'administration, l'entreprise, les seules fonctions qui leur sont réservées étant subalternes ; ne peuvent transmettre les moyens de décrypter les codes sociaux qui régissent la société car elles ne les connaissent pas et n'ont pas forcément eu les moyens de les connaître ; se sentent discriminées, notamment devant l'emploi ou l'éducation*¹⁶. » Au total, la question du lien social pose inévitablement celle du citoyen.

1.1.2. La question du lien social ne peut être dissociée de la question de l'identité, des valeurs communes et de l'implication du citoyen

L'identité française est une construction récente, forgée dans les guerres de la Révolution et de l'Empire, dans l'usage de la langue française à l'école de Jules FERRY. A la différence de la vision de FICHTE qui fondait la nation dans l'identité ethnique et linguistique, la nation se définit par la volonté de vivre ensemble, ainsi que l'affirmait RENAN¹⁷ au XIX^{ème} siècle. Cette volonté de vivre ensemble se nourrit d'un tissu social historiquement créé, de valeurs communes et d'une certaine idée d'un destin commun. Au fond l'identité française s'appuie largement sur des héritages culturels provinciaux encore bien vivants ; elle est aussi le fruit de l'héritage conscient ou inconscient des sociabilités villageoises, faites à la fois de contrôle social, de rapports de domination, de solidarités, ainsi que d'alliances et de conflits quelquefois héréditaires. Elle y additionne des apports allogènes qui ont enrichi notre culture, notre langue, notre manière de penser et de vivre. Cette identité s'est également construite sur l'industrialisation et les luttes sociales des XIX^o et XX^o siècles qui ont forgé des cultures politiques, sociales, syndicales, professionnelles. Elle a enfin intégré les luttes idéologiques du XX^{ème} siècle, les progrès apportés par la société de consommation, la laïcisation de la société, l'émancipation de la femme, les conflits intergénérationnels...

L'ensemble des valeurs qui la portent s'est nourri de tous ces héritages. Au total, l'identité française est plus que jamais plurielle. Ajoutons que l'identité nationale est remise en question, notamment, par la construction européenne qui fait de nous des citoyens européens et par la mondialisation qui, en standardisant les modes de vie, bouscule les identités particulières. **L'unité n'est pas si évidente au milieu de cette diversité**, qu'elle ne doit pas chercher à réduire. Elle ne peut être que la résultante d'une construction politique et du partage de valeurs par les citoyens.

¹⁴ Isolement relationnel et mal-être, Jean-Louis Pan Ké Shon, division Études territoriales, Insee Première, n°931, novembre 2003.

¹⁵ Observatoire de l'action sociale décentralisée, ODAS, congrès de Marseille, juillet 2005.

¹⁶ INHES – 19^{ème} SNE – 2007-2008 – GDS n°3 : « *A quelles conditions les politiques de sécurité peuvent-elles être un facteur de réinstauration du lien social ?* ».

¹⁷ Ernest RENAN, « Qu'est-ce qu'une nation ? » Conférence prononcée à la Sorbonne en 1882.

La construction politique a d'abord imposé l'Etat avant de proposer la République. L'Etat est jacobin et centralisateur bien avant la Révolution, depuis Philippe-Auguste dans les faits. La décentralisation est nécessaire et souhaitable, mais sa rapidité et ses incohérences ont plus perturbé le citoyen qu'elles n'ont véritablement servi ni la clarté ni la compréhension des compétences respectives. Quant à la République, son ancrage dans les esprits paraît devoir être réaffirmé dès le plus jeune âge et il est absolument nécessaire de faire partager ses valeurs qui sont celles du vivre-ensemble.

Les philosophes considèrent habituellement que **les valeurs sont individuelles** : les « *individus agissent au nom de valeurs non seulement qui s'opposent, mais dont on peut se demander si elles sont comparables entre elles. Du coup, la suprême valeur n'est-elle pas la liberté, puisque c'est elle qui nous permet de choisir entre les autres valeurs*¹⁸ ? » Étymologiquement, la valeur désigne la force, le courage à la guerre, dans le combat (le sens propre du verbe latin *valere* étant « être fort »). Selon Bernard ASSO, « *la cause qui vaut qu'on sacrifie sa vie* », c'est la défense de la patrie qui a longtemps été la valeur suprême. Dans les Etats démocratiques, la possibilité pour chacun de choisir ses propres valeurs repose sur des valeurs supérieures, qui rendent possible cette liberté individuelle. Les valeurs premières sont celles des droits de l'homme.

Le partage de valeurs communes est essentiel à la cohésion sociale. Ces valeurs communes ont été construites au cours de notre histoire. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 pose un certain nombre de droits qui sont en même temps des valeurs dictées par une certaine vision de la personne, à savoir l'humanisme : l'égalité entre les individus et la méritocratie étant à la base de notre modèle républicain. L'égalité de tous est la condition de l'inscription dans l'espace public. Pour participer à l'activité politique, le citoyen se voit garantir les droits et libertés de première génération. Il dispose de la possibilité de parler, d'écrire et d'imprimer librement (art. 11), sans être inquiété pour ses opinions (art. 10), il dispose du droit de propriété (art. 17) ; la participation active du citoyen à la sphère politique passe par sa participation, directe ou par l'intermédiaire de ses représentants, à l'élaboration de la loi (art. 6) ou par son admissibilité à toute dignité, place ou emploi public (art. 6). Ces droits civiques sont garantis par la force publique (art. 12). Autrement dit, la vision qui se dégage de la Déclaration de 1789 demeure celle d'un citoyen idéal inscrit dans l'espace public.

Les valeurs communes ne se limitent pas aux droits de l'homme. **Parmi ces valeurs, certaines ne sont pas négociables** (le caractère républicain du régime, les droits de l'homme...), d'autres sont négociables car elles dépendent du consensus social autour de questions essentielles mais contingentes à un état d'esprit partagé à un moment donné par la société (l'homoparentalité par exemple), les autres sont individuelles et ne doivent pas donner lieu à édicition explicite ou implicite. L'Etat doit dans une conception large du principe de laïcité protéger la liberté de croyances et plus généralement de valeurs et n'en privilégier aucune. Il en va de la vie même de notre société, dans sa diversité et sa dynamique.

L'ensemble des valeurs, normes et pratiques de la vie quotidienne partagées entre les membres de la société constituent la culture. Pour l'UNESCO, « *la culture, dans son sens le plus large, est considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances*¹⁹ ». Englobant tous les aspects évoqués jusqu'à présent, la culture est selon Gustave-Nicolas Fischer : « *l'ensemble des normes, des valeurs, des comportements qui traduisent le mode de vie d'un groupe et d'une société*²⁰. » **La culture est bien cette interaction du lien social, des valeurs et de la citoyenneté**, et nos concitoyens ont bien senti qu'il se jouait là quelque chose d'essentiel au vivre-ensemble. Nous pouvons en effet relever dans les réponses à un sondage TNS Sofres de 2008, que le trio de tête des réponses les plus citées relève d'une dimension culturelle : la culture, les valeurs et la langue. D'où l'importance sans doute à apporter aux vecteurs républicains de la transmission de la culture : l'école et les médias. Force est néanmoins de constater que notre société se projette davantage dans son passé commun que dans la construction de son avenir...

¹⁸ Max SCHELER, *Vom Umsturz der Werte*, 1919.

¹⁹ Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet – 6 août 1982.

²⁰ Gustave-Nicolas FISCHER, *la dynamique du social*, 1993.

Parmi les éléments suivants, quels sont ceux qui, selon vous, unissent le plus les Français ?

46% : Une culture
38% : Des valeurs
30% : Une langue
24% : Une histoire
21% : Une certaine vision de l'avenir, un idéal
21% : Un territoire
12% : Un sentiment d'appartenance

Sondage TNS Sofres commandé par la ministre du Logement, 2008

L'âge de l'hypermarché, l'incitation à la surconsommation, nous pose la question du sens de la vie dans la consommation. Fondamentalement, la puissance publique a laissé l'entreprise développer un marketing de l'individualisme via la publicité, sans dans le même temps **promouvoir les valeurs communes** par le même vecteur. Être attentif, se sentir concerné, être solidaire, rendre service, devraient être les qualités du citoyen. Cela suppose de susciter et de valoriser de tels comportements. La psychologie sociale illustre le fait que l'individu valorisé pour un comportement positif tend à davantage se comporter comme tel. Cela peut et doit faire l'objet d'une éducation dès le plus jeune âge et d'une communication volontariste sur les actes de courage et de dévouement. Il ne s'agit naturellement pas de produire un prêt-à-penser mais de valoriser la vertu du citoyen qui est l'implication dans le collectif. Nous sommes là au coeur d'une vision de sécurité dont le citoyen est le premier acteur.

La tradition politique française distingue le citoyen du simple ressortissant national : ce dernier a seulement le droit de vote, le citoyen lui, est membre de la cité et en partage les valeurs (vision platonicienne) ; il s'implique aussi dans la vie de la cité (vision aristotélicienne). Au fond, la problématique de la vie en société tient tout entière dans cette question fondamentale : quel degré d'implication minimale de chacun est nécessaire pour qu'un groupe humain fasse société ? **La citoyenneté est une question de mobilisation individuelle.** En effet, la vie en société suppose un effort de chacun. Rousseau appelait « pitié naturelle » cette inclination à porter aide et assistance à son prochain. Si la conception anglo-saxonne voit en autrui une menace (Locke : « l'homme est un loup pour l'homme »), la conception française héritée des Lumières place la sociabilité au coeur de l'existence humaine. Qu'il s'agisse de se mobiliser pour des valeurs (exercice du droit de vote, candidature aux élections, participation à un parti, un syndicat, une confession religieuse...), pour des causes (militantisme associatif, don aux œuvres, signature de pétition), pour un intérêt partagé (clubs sportifs, copropriétaires, etc) ou la défense collective d'intérêts particuliers (manifestations...), il faut bien insister sur le fait que la vitalité de ces actions est le signe de la mobilisation citoyenne, non de la crise de la société. C'est au contraire l'anomie sociale qui menace la cohésion, le désintérêt individualiste pour la chose publique ou le repli du citoyen sur son quant-à-soi.

L'assistance qui caractérise l'Etat-providence est certes nécessaire, mais elle a pu conduire à un désinvestissement du citoyen quant à sa propre responsabilité non seulement le concernant mais également concernant ses semblables. Les auditeurs sont convenus d'affirmer le **principe de la responsabilité individuelle**, qui pour ce qui nous concerne consiste à considérer que chacun est d'abord responsable de soi et de tous. Nous pouvons appeler ce modèle de société Etat-social par opposition à l'Etat-providence. L'Etat-social désigne le degré minimal de solidarité spontanée, non instituée par des dispositifs, qui devrait exister entre les membres d'une société. Par exemple, la crise de la canicule à l'été 2003 n'est pas une faillite de l'hôpital public, mais bien le signe du désintérêt de chacun pour son voisin. Ainsi, la sécurité est bien l'affaire de tous et la responsabilité de chacun. Elle n'est qu'un aspect d'une implication plus fondamentale du citoyen.

1.1.3. La sécurité est au cœur du pacte social et du vivre-ensemble

La sécurité est un besoin fondamental sans lequel l'appartenance sociale ne peut se construire. La pyramide des besoins de Maslow²¹ illustre la hiérarchisation des besoins fondamentaux des êtres humains, depuis les besoins physiologiques (manger, boire, dormir), en passant par le besoin de sécurité, puis le besoin de reconnaissance et d'appartenance sociale, ensuite le besoin d'estime, jusqu'au besoin d'accomplissement personnel et au besoin de se découvrir soi-même.

La vie sociale repose sur **un ensemble de règles, de contraintes qui assurent une coexistence pacifique** entre les individus en les obligeant à respecter autrui, les biens d'autrui et l'environnement de tous. Le conflit est au fondement de toute relation sociale, il permet la confrontation des idées et est le moteur de progrès de la société, mais il est aussi porteur de risques en ce que tout conflit n'est pas dépassé par le dialogue et la recherche d'une solution. C'est pourquoi l'Etat revendique le monopole de la violence légitime, afin d'extirper de la société la violence privée et la loi du Talion. Le pacte social désigne l'abandon de liberté à laquelle consent le citoyen au bénéfice de la sécurité que lui apporte la société, mais aussi l'équilibre entre les aspirations de l'individu et les contraintes de la vie en société et enfin l'équilibre entre la liberté nécessaire à l'initiative et l'égalité nécessaire à la cohésion. Ce contrat social est implicite, sa doctrine a été élaborée du temps des Lumières, il conviendrait sans doute de l'explicitier davantage à nos concitoyens pour en réaffirmer la force.

La perte du savoir-vivre est problématique parce qu'elle va au-delà de la fluctuation naturelle des formes de politesse. Pour Jean Poirier, « *la politesse est beaucoup plus que la politesse : elle a des fonctions qui dépassent les formes variables qu'elle peut revêtir. Les codes de conduite qui commandent les relations interpersonnelles puisent leur légitimité dans le consensus, mais trouvent leur source au fondement même de la socialité ; on peut dire que les normes de la civilité sont, à leur niveau, fondatrices de la civilisation*²² ». Ainsi, **le contrôle social fait référence aux mécanismes sociaux qui régulent les comportements** individuels et collectifs. Le contrôle formel est formalisé par les lois et règlements et vise à autoriser ou interdire, ainsi qu'à sanctionner certains comportements. Le contrôle informel est exercé par la société, sans que ces règles soient explicitement écrites. Elles sont mises en pratique par les normes sociales, comme le regard des autres, la critique, le sur-moi (ou intégration des comportements conformes). Le contrôle social s'exerce par des sanctions et des récompenses, explicites ou implicites, qui visent à sauvegarder entre les membres d'une collectivité le dénominateur commun nécessaire à la cohésion et au fonctionnement de cette collectivité.

Le contrôle social informel a plus d'influence sur les comportements, car il est assimilé profondément dans la personnalité de chaque individu. La police n'occupe qu'une modeste portion du contrôle social, l'essentiel étant couvert par la famille, l'école, les collègues et employeurs, etc.²³ Le droit pénal n'est pas un droit qui construit des liens, il encadre l'usage et prescrit l'abus de la force, par les citoyens comme par la police. La loi n'est pas suffisante à déterminer les relations sociales. Si l'ordre public est la condition nécessaire de la coopération, il n'en est pas la condition suffisante : ce ne sont pas fondamentalement les normes et la menace de sanctions publiques en cas de transgression qui permettent les interactions ou la cohabitation pacifique entre les êtres dans le monde vécu, mais la vérification par ceux-ci, à l'aide de signes quotidiens, multiples et discrets, de l'existence d'un climat de confiance préalable. Lorsque cette sûreté minimale disparaît, alors l'engagement des individus dans l'espace public et l'entrée en contact avec autrui entraînent une sorte de défiance a priori, voire une posture de combat. C'est pourquoi **les codes comportementaux doivent avant tout être intégrés par les individus.** « La justice sociale signifie qu'on se refuse à soi-même beaucoup de choses, afin que les autres y renoncent à leur tour ou, ce qui revient au même, ne puissent pas les réclamer.

²¹ A Theory of Human Motivation, 1943.

²² Jean POIRIER, l'homme et la politesse, dans Histoire des mœurs, tome III, encyclopédie de la pléiade, Gallimard, 1991.

²³ J-L LOUBET DEL BAYLE, police et politique, L'Harmattan, 2006.

C'est cette revendication d'égalité qui constitue la racine de la conscience sociale et du sentiment du devoir²⁴. »

Dans le passé, chacun se sentait légitime à vérifier qu'autrui respectait y compris dans sa vie privée un mode de vie considéré comme la norme. La tolérance à la diversité des opinions et des mœurs n'était pas très grande. Le contrôle social devrait se limiter au vivre-ensemble sans empiéter sur la vie privée : respect de la légalité et de la politesse. Aujourd'hui au contraire, on observe un repli des citoyens - nous visons ici les adultes - qui va bien au-delà du respect de la vie privée : par peur du qu'en dira-t-on et sans doute aussi pour sa propre sécurité, le citoyen n'ose plus intervenir dans l'espace public pour rappeler à autrui, jeune ou moins jeune, les règles de la vie en société lorsque celles-ci sont bafouées. Il convient par conséquent de **restaurer les conditions d'une vie quotidienne pacifiée où chacun considérerait de son rôle de participer à ce contrôle social normal.**

Le contrôle social est dégradé parce que la norme n'est plus partagée. D'un côté, l'évolution démocratique, associant même indirectement le citoyen à l'élaboration de la norme commune, le débat démocratique discutant voire contestant la norme, l'abondance de normes nuisant à l'idée même de norme²⁵, d'un autre côté l'autonomisation de l'individu le conduisant à se donner à lui-même ses propres valeurs et l'individualisme le légitimant à considérer la règle comme un critère parmi d'autres dans le règlement de sa conduite, **tout cela amène le citoyen à relativiser les normes.** A la fois les contreparties attractives du respect de la norme (la valorisation, l'intégration sociale, le bien-être...) peuvent faire défaut. Mais aussi la régulation sociale elle-même est en crise comme nous l'avons montré plus haut. Ainsi, un des aspects du pacte social est d'assurer des principes d'accès aux ressources.

Or nous assistons depuis une vingtaine d'années à une précarisation croissante d'une grande part de la société, à un accroissement des inégalités, à la panne de « l'ascenseur social », à la montée des discriminations. Devant ce constat que les mêmes règles ne semblent pas s'appliquer à tous de façon équitable, ceux qui ne peuvent en bénéficier peuvent être conduits à les rejeter. Enfin la relativisation des normes, qui trouve également ses origines dans la non-sanction de la transgression, repose sur la conviction largement partagée de l'impunité de masse des « petits » actes de délinquance ou des incivilités, ou sur l'absence de réparation tangible pour les victimes.

Les codes sociaux sont dans les faits relatifs à chaque catégorie sociale. Ils ont à la fois pour objectif de réunir la société autour de normes partagées et de distinguer un groupe social des autres groupes. Il en va ainsi du vocabulaire, de l'accent ou de la tenue vestimentaire. Pour les populations en situation économique, sociale et culturelle précaire, les codes sociaux dominants peuvent apparaître une forme de contrôle social à leur égard, d'autant plus injustes que les règles sociales sont tout autant bafouées par les bien-pensants qui s'en font les parangons de vertu. Ainsi, il est un sport national de contourner la règle, douanière ou routière par exemple, et de se trouver mille excuses quand on se fait prendre.

Civilité et incivilité n'ont pas la même influence sur le vivre-ensemble. Pour le dictionnaire, la civilité, c'est « *respecter les bienséances* », c'est-à-dire « *ce qu'il convient de dire ou de faire dans des circonstances données* ». Contrairement aux incivilités, les « actes civils » – ceux qui font partie de l'ordinaire des relations sociales – ne donnent pas d'indications – du moins pour ceux qui en sont les auteurs – sur la qualité du lien social. « *Par exemple, deux inconnus qui restent à distance respectable dans un ascenseur ne remarqueront pas qu'ils contribuent à la codification des comportements et entretiennent ainsi la civilité. Que l'un des deux se rapproche exagérément de l'autre sera vécu et immédiatement perçu par ce dernier comme une atteinte à la civilité*²⁶ ». De manière contre-intuitive, les incivilités peuvent contribuer à la cohésion sociale, au travers de ce qu'on a pu nommer « *le lien sécuritaire* ».

En effet, **les transgressions contribuent à l'ordre social en créant du sens commun**, en faisant converger les assentiments, en poussant à l'énonciation de règles jusque-là non écrites, en favorisant la réorganisation sociale, autrement dit en suscitant la production d'un « *travail de civilité* ».

²⁴ Sigmund FREUD, Psychologie collective et analyse du Moi, 1921.

²⁵ La norme légale ou réglementaire elle-même étant incompréhensible par le grand public, du fait de son nombre, de sa création permanente, de son expression stylistique.

²⁶ Incivilité et travail de civilité, Pierre VIDAL-NAQUET et Sophie TIEVANT, Les Cahiers de la sécurité, 57, 2e trimestre 2005, p.13-31.

Non seulement la règle ne serait valable que pour les autres, mais en outre **le citoyen se comporte en consommateur de sécurité**. Pour Robert CASTEL, la demande de sécurité est insatiable, car elle n'a pas de fin. Bernard ASSO distingue l'ordre public et l'ordre républicain²⁷ : « *aujourd'hui tout se vit au présent avec le devoir de bonheur immédiat, nous sommes dans une société faustienne. Le citoyen n'a plus sa place. L'ordre public prend la place de l'ordre républicain. Ce qu'on nous demande est de consommer. Dans les lieux de barbarie à visage urbain, sociétés qui n'appartiennent à rien sauf au manque, le citoyen n'a plus sa place* ». Entre liberté publique et liberté individuelle il y a un changement de concept. L'individu revendique le droit à sa tranquillité et réclame l'ordre public. « *Il y a toujours eu de la délinquance, de la désagrégation, mais il y avait du sens, une distinction entre le bien et le mal. On n'a même plus le courage de dire que ce qui est bien assure la pérennité de la cité dans le temps. L'essence du droit c'est l'interdit, de l'économie c'est la rareté et de la politique c'est de proscrire le mal*²⁸. » Où est passé le citoyen ? Le citoyen est celui qui se sent engagé dans la construction du futur, jusqu'à sa propre vie. C'est bien à la collectivité publique qu'il appartient d'être garante du lien social. La sécurité n'est pas seulement une affaire de police. C'est avant tout une question de pacte social, c'est-à-dire de relation entre l'Etat et le citoyen.

La sécurité et le lien social entretiennent des relations dialectiques : c'est en restaurant le lien social qu'on pourra garantir la sécurité et **c'est en garantissant la sécurité** (des personnes, des biens et de l'environnement) **que l'on pourra restaurer le lien social**. L'article 1er de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité du 18 mars 2003 définit la sécurité comme « *un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* ». La sécurité est donc l'une des conditions d'établissement, de maintien et de développement du lien social. Ainsi, les politiques de sécurité peuvent contribuer à restaurer le lien social en rappelant et en faisant partager les normes sociales. Il convient de rappeler en premier lieu l'existence d'une demande sociale forte de police du quotidien en raison des multiples désagréments de la vie quotidienne, dans un contexte de ségrégation urbaine où le lien social fait défaut tant dans les quartiers sensibles que dans les beaux quartiers. Dans ce contexte, la politique de sécurité s'est depuis des années éloignée de la demande sociale de proximité.

Le rapport aux autres est vécu comme problématique dans les enquêtes relatives au sentiment d'insécurité²⁹. Cette difficulté est perceptible dans le sentiment d'une perturbation globale de la qualité de la vie (bruits de voisinage, défaut de propreté de l'espace public, dégradations diverses, incivilités), dans la mesure où celle-ci est déterminée par la qualité des rapports avec autrui. On entend par incivilité une action qui engendre un trouble anormal à la tranquillité civile. Sébastien ROCHE désigne par ce terme « *l'ensemble des désordres échappant aux sanctions du code pénal*³⁰. » En 1995, Hugues LAGRANGE³¹ évoquaient des « *comportements qui, pour être perçus comme troublant les rapports civils, sont difficilement qualifiables pénalement (dégradations diverses, moqueries, menaces, bruits, fraudes, petits vols, etc)* ». Cet inventaire privilégie des actes qui peuvent être qualifiés, mais qui sont difficiles à poursuivre par le système pénal.

La demande sociale de sécurité quotidienne porte d'abord sur le logement et ses abords immédiats. Les chercheurs ont montré l'importance de l'habitat dans la structuration de l'existence et des identités. Martin HEIDEGGER n'hésitait pas à affirmer que « *la condition humaine réside dans l'habitation*³². » Partant de la précarité de l'être humain, jeté au monde, nul est dépourvu de protection, il montre que le logis est bien plus qu'un simple logement. Gaston BACHELARD parle, lui, d'une démarche inverse, considérant que c'est l'habitat qui est premier dans l'existence humaine : « *avant d'être jeté au monde comme le professent les*

²⁷ Bernard ASSO, professeur des universités et adjoint au maire de Nice, conférence du 15 janvier 2009 devant la XX^e session de l'INHES à Nice.

²⁸ Idem.

²⁹ Diversité des modes d'habiter et appréciation de la gestion dans neuf quartiers d'habitat social, Barbara Allen, Michel BONETTI, Patrick ELIAS, observatoire d'analyse des dynamiques résidentielles, 2000.

³⁰ Sébastien ROCHE, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, 1993.

³¹ Hugues LAGRANGE, *La civilité à l'épreuve*, PUF, 1995.

³² Martin HEIDEGGER, *Bâtir, habiter, penser*, Essais et conférences, Gallimard, 2001.

*métaphysiques rapides, l'homme est déposé dans le berceau de la maison. (...) La vie commence bien, elle commence enfermée, protégée, toute tiède dans le giron de la maison*³³. »

La demande sociale de sécurité du quotidien pose question aux pouvoirs publics dans les quartiers populaires, ceux qu'on nomme « sensibles ». La ségrégation urbaine est au cœur de la question urbaine : comment vivre ensemble tout en préservant en ville une distance suffisante par rapport à ceux qui sont jugés comme ne partageant pas la même condition sociale ? Car la question est bien là : l'identité collective a toujours voulu que l'homme cherche à se rapprocher géographiquement de ceux qu'il juge, à tort ou à raison, comme ayant les mêmes valeurs, le même mode de vie ou le même niveau de vie. Cet état de fait rend délicate la notion de mixité sociale pourtant indispensable à la construction de la démocratie.

On le sait, les grands ensembles contiennent dès l'origine en germe leur propre crise. En effet, les architectes ont eu la volonté d'inventer la ville de l'avenir³⁴. En particulier, Le Corbusier nie l'îlot et le pâtre de maisons, cœur des relations de voisinage, leur préférant des tours et des barres de plusieurs centaines de logements censées accueillir l'homme nouveau, un habitant issu du milieu rural et qui devrait s'adapter à la vie moderne³⁵. Cette naïveté contribue à l'isolement urbain, à l'anonymat des grands ensembles, à nier la réalité des sociabilités de voisinage dans le cadre du pâtre de maisons. Habituellement, les espaces publics ont des fonctions bien précises : place du marché, jardin public... Le Corbusier et ses adeptes rendent ces espaces indéterminés, à cheval sur le privé et le public : vastes espaces verts mal entretenus (parce que mal délimités) par la commune et l'office HLM, parties communes des immeubles non appropriées par les habitants (halls d'entrée, cages d'escaliers et ascenseurs, caves).

La réforme de l'aide à la pierre en 1977 et la paupérisation de ces quartiers conduisent les classes moyennes à les fuir, concentrant la misère sociale dans les HLM. Aujourd'hui, les quartiers de la politique de la ville rassemblent une sur-proportion de chômeurs et précaires, de titulaires des minima sociaux, d'exclus en situation relationnelle précaire et de personnes vivant en marge de la société et des règles sociales. On a mis au même endroit toutes les difficultés sociales et l'on s'étonne que par intermittence la cocotte ait des jets de vapeur !

C'est la question de la civilité qui se joue dans ces quartiers. « *La question des banlieues n'est pas seulement une question sociale qui demanderait un traitement social, mais le surgissement de la question de la sociabilité comme telle, c'est-à-dire du vouloir vivre ensemble, qui fonde toute société et l'assure contre l'avenir toujours possible de la discorde et de la guerre intestine. Habiter ensemble en citoyens ou se battre en ennemis. Telle est toujours et de nouveau l'alternative*³⁶ ». La construction du vivre-ensemble est affaire de volonté et de signal politique fort. Nous disposons des outils conceptuels, des pratiques professionnelles pour agir et nous savons dans quel sens il convient d'aller. Il y a urgence car l'attrait pour la conduite déviante ne doit pas devenir supérieur à l'attrait pour le respect des règles sociales.

Selon Joëlle Bordet³⁷, la jeunesse des quartiers populaires, est enfermée dans une spirale dont elle pourrait sortir : « *les jeunes des cités sont à la fois source d'inquiétude et objets de stigmates. Mais, plus ils sont désignés comme dangereux, plus ils se mettent en danger et peuvent devenir menaçants pour autrui.* » Pour elle, la restauration du lien social et d'une image positive de la jeunesse est essentielle : « *les possibilités de s'enfermer dans la négation, l'autodestruction et celles de la réussite et de la construction sont étroitement mêlées...* ».

Si le fait de chercher ses limites et celles de la société aide à construire l'identité individuelle à l'âge de l'adolescence, le faible repérage des règles et la banalisation des actes de violence ne permettent plus aux jeunes des cités d'identifier les transgressions et de se confronter à leurs responsabilités.

³³ Gaston BACHELARD, *La poétique de l'espace*, PUF, 2001.

³⁴ La charte d'Athènes de 1934 propose des concepts révolutionnant l'espace urbain : tours, barres, immeubles d'habitation curvilignes ou en forme d'étoile. Autre exemple : le recensement général de la population de 1962 montre que dans leur immense majorité les gens déjeunent dans leur cuisine, pourtant on construit des appartements aux cuisines minuscules qui ne permettent pas de s'y restaurer.

³⁵ LE CORBUSIER, *Manière de penser l'urbanisme*, Boulogne sur Seine, Editions de l'architecture aujourd'hui, 1946.

³⁶ Jean-Paul DOLLE, "habiter la citoyenneté", dans « *Ville, exclusion et citoyenneté* », sous la direction de Joël Roman, éditions Esprit, 1993.

³⁷ in la Banlieue, Propos rapportés par Jacques TREMINTIN, Editions du lien social, n° 845 du 21 juin 2007.

A l'inverse, dans la banlieue bourgeoise, mode d'expansion périphérique de la ville, « *les périurbains refusent d'être citadins* » selon Jacques DONZELOT³⁸.

Pour lui, la périphérie urbaine se présente comme la juxtaposition de groupes humains plus ou moins homogènes dans l'espace, qui présente une difficulté dans la capacité de la ville à « *faire société* ». La population recherche un environnement plus agréable assez éloigné de la ville, une sorte de référence à la vie villageoise face à la ville contraignante.

J. DONZELOT qualifie cet habitat de « *mode expansif alvéolaire où l'on peut choisir de se lier avec qui l'on veut.* » Au total, **si les classes moyennes cherchent à fuir les classes populaires, elles ne cherchent pas pour autant à créer du lien social**, au contraire, le pavillon de banlieue est entouré d'une haie qui préserve du regard d'autrui et isole du voisinage. L'évolution des sociétés vers l'anonymat, qui devient le mode de vie général, souligne la transformation du mode de vie urbain qui contamine aujourd'hui l'ancien monde rural. Les gens développent peu de lien social local là où ils habitent mais ne travaillent pas. En dehors du domicile et de la scolarisation des enfants, il n'y a pas d'insertion de la population dans le territoire. Cela concerne l'ensemble de la population, les classes moyennes comme favorisées. Somme toute, ce mode d'habitat contribue lui aussi à dégrader le lien social.

Alors même que la demande sociale de sécurité du quotidien justifiait la proximité, **l'évolution de la fonction de police a éloigné celle-ci de la population et de ses attentes sociales**. La police a besoin pour fonctionner de contacts humains³⁹. Non seulement la police ne s'est pas adaptée à cette évolution profonde en essayant de s'adapter avec des relations de proximité, mais elle-même s'est éloignée de la population dans ses organisations successives. C'est vrai d'abord de la police nationale telle que conçue historiquement. Après la seconde guerre mondiale, la police nationale est conçue comme une police d'ordre au service de l'Etat et non de sécurité au service de la population. « *Le modèle du commissariat central, apparu dans les années 1970, qui centralise les appels et réagit avec forcément un temps de retard est le contraire d'un modèle de police de sécurité préventive qui est par définition déjà sur place. La patrouille en voiture n'est pas bonne pour la relation avec les personnes. Il faut au contraire être à pied et rencontrer les gens*⁴⁰. »

Dès 1976 la commission PEYREFITTE⁴¹ avait pointé **un problème de relation entre la police et la population en France**, soulignant que la police s'est éloignée de la population et que ses modes d'intervention ne sont pas adéquats. Le rapport préconisait que la police se réforme, fasse de l'ilotage et s'inspire du modèle des gendarmes dans la doctrine de surveillance générale et d'implantation au cœur des communes. Trente ans plus tard, c'est l'inverse qui s'est produit, la gendarmerie s'est alignée sur la police et perd le contact avec la population.

Quand on interroge les personnes âgées, il ne leur arrive pas grand-chose dans leur vie quotidienne, mais elles ont peur d'être désemparées dans des situations éventuelles (« *si jamais cela arrivait...* »), parce qu'elles n'ont plus de relations sociales, d'où **l'importance du lien social, à la fois première sécurité et premier facteur de sentiment de sécurité**. Le processus de vieillissement tend à enjoliver le passé et s'effrayer du présent et de l'avenir. C'est moins la violence qui croît que la tolérance à la violence qui diminue tandis que la préoccupation pour la sécurité augmente. Policiers et gendarmes n'étaient pas saisis en premier lieu pour des questions de délinquance mais des questions de lien social. On leur amène une foultitude de petites choses que les gens réglent jadis entre eux, c'est ce qui occasionne la queue au guichet des plaintes. La plupart ne relèvent pas *stricto sensu* de la matière pénale et ce qui en relève ne justifie par forcément une « *judiciarisation* ». La sécurité n'est pas l'apanage du Droit pénal, elle devrait aussi donner lieu à une régulation sociale par l'ensemble des services publics concourant de près ou de loin à la sécurité pour toutes les petites affaires du quotidien.

³⁸ Jacques DONZELOT, conférence organisée par Rennes métropole sur la forme de la ville en 2002, notes cursives

³⁹ Rapport du groupe contact, sous la présidence de Sébastien Roché, Gendarmerie nationale, 2008.

⁴⁰ Laurent MUCCHIELLI, entretien avec le GDS 4.

⁴¹ Rapport public « *réponse à la violence* », la Documentation française, 1977.

Par conséquent, la question se pose de savoir si la gestion des territoires, par une politique publique de sécurité au sens large, pourrait contribuer à la restauration du lien social en vue d'un mieux vivre-ensemble.

1.2. La gestion des territoires en matière de sécurité : un enjeu de coopération

La notion de territoire interroge les politiques publiques de sécurité. Elle pose en particulier le problème de la pertinence de l'impératif de proximité, de la subsidiarité entre les différents échelons, de l'adaptation des forces de sécurité à la diversité des territoires et de la répartition entre les différents producteurs de sécurité.

1.2.1. Qu'est-ce qu'un territoire d'action publique ?

Un territoire est « *un système de relations entre les êtres humains et les organisations, entre la société et son environnement (...) le territoire est l'espace au niveau duquel s'organise l'essentiel de la vie quotidienne (...) où s'organise l'essentiel des relations sociales, ou se délivre l'essentiel des services (...) C'est par essence un espace non fermé sur lui-même (...) brique de base de la gouvernance*⁴² ».

Un territoire a donc plusieurs dimensions. Dans sa dimension géographique, un territoire comprend des données objectives avec des limites, une superficie, des caractéristiques (urbain, rural, densément peuplé ou peu peuplé...), mais aussi des productions, des réseaux et des flux. La dimension économique désigne l'organisation spatiale de la production et des systèmes économiques.

Dans sa dimension politique, un territoire est un espace investi et organisé par des relations de pouvoir, avec une organisation administrative et politique, des espaces occupés par des groupes sociaux, une structuration non seulement de l'espace mais aussi des déplacements en fonction de cette organisation politique. Un territoire est un espace géographique aménagé comportant des acteurs et des structures, une organisation de la production et de la circulation des personnes et des biens.

Dans sa dimension symbolique ou culturelle, un territoire est un espace habité, approprié par une ou des communautés successives qui y ont laissé des traces historiques, c'est un espace à forte subjectivité mais dont l'identité est évolutive et différente d'un groupe social à l'autre. **Un territoire vécu comprend des données subjectives qui évoquent la proximité, le patrimoine, l'appartenance, les liens sociaux**, etc. Il s'agit des représentations mentales qu'un groupe social partage à propos du territoire : concepts, images, symboles, mythes contribuent à l'identité territoriale.

Si l'on parle de bassins de population, qui correspondent à des ensembles cohérents au sein desquels un groupe humain exerce l'essentiel de ses activités quotidiennes (habitat, emploi, loisirs), il faut d'ailleurs souligner qu'il y a de plus en plus d'idéalité dans les territoires vécus, répondant à un besoin d'enracinement et de lien social de proximité face à « *l'élargissement croissant, producteur d'angoisse, (des) univers relationnels*⁴³ ».

Nous formons notre territorialité par extensions successives à partir de lieux tels que la maison, la rue, le quartier, lieux auxquels s'oppose notre rapport à l'immensité, à l'infini. Le territoire vécu résulte alors « *d'un double mouvement de socialisation de la spatialité et de spatialisation de la sociabilité*⁴⁴ ».

La notion de territoire est d'abord un emboîtement de poupées russes : les échelles de territoires vont du micro-local au régional en passant par les niveaux du quartier, de la commune, de l'intercommunalité, du département, voire du « *pays* ». On oppose traditionnellement les territoires de gestion (communes, départements) aux territoires de projet (intercommunalités, régions). On oppose également les territoires physiques aux territoires dématérialisés composés de flux et de réseaux. La gestion des territoires n'est par conséquent pas une question simple et la question de la bonne échelle territoriale d'appréhension des phénomènes et d'organisation est omniprésente dans l'évaluation des politiques publiques.

⁴² Penser local. Cahier de proposition 15 FPH.

⁴³ Guy DI MEO : Géographie sociale et territoriale, collection Fac Géographie, Nathan Université, Paris, 1998.

⁴⁴ Ibidem.

Quand on parle de territoire en matière de politique publique, **il faut tout d'abord s'interroger sur la pertinence de ce concept**. La notion de territoire est à la mode depuis une trentaine d'années, c'est là un nouveau paradigme pour l'action publique qui prétend agir dans la proximité.

Selon Max WEBER, la loi et le droit encadrent, régulent ou provoquent parfois des évolutions ou des comportements sociaux, mais ils sont loin d'en être les forces motrices. « *De fait, le territoire est le support nécessaire, le mode d'inscription physique de ces changements. Il enregistre l'impact des mutations, économiques, sociales et politiques, et il en offre une expression*⁴⁵ ». La conviction que les systèmes égalitaires des politiques traditionnelles ont laissé se développer les exclusions socio-spatiales et les retards d'équipement dans les banlieues, conduit même à la conception et à la mise en place de politiques nouvelles⁴⁶.

La notion de territoire tend à donner de l'objectivité à la conviction que **si la réflexion doit être globale, l'agir est d'abord local**. « *Par local, on entendait cet amalgame indéfinissable de liens, d'histoire, de matérialité géographique et morphologique qui compose un espace singulier. Avec le territoire émerge une certaine objectivation : le territoire est d'abord un espace délimité (...), ensuite investi (...) alors que le local demeurant dans le flou, faiblement institutionnalisé est plus susceptible d'une diversité de lectures*⁴⁷. »

Daniel BEHAR oppose le modèle d'administration publique des Trente Glorieuses, durant lesquelles le territoire ne constituait pas un sujet de préoccupation pour l'Etat⁴⁸, au modèle contemporain d'aménagement du territoire. L'Etat avait certes, au cours de ces trois décennies, des projets pour le territoire (décentralisation industrielle, métropoles d'équilibre...), mais celui-ci était un pur support. La planification née de l'après-guerre a soutenu une croissance quantitative, mais dès le départ avec des inégalités territoriales⁴⁹ qui ne sont pas allées en diminuant.

Avec les années soixante-dix vient ce que l'auteur appelle le temps des incertitudes, celui de l'interrogation sur les échecs du modèle antérieur. « *L'hypothèse d'un encastrement sans à-coups entre l'économie et social ne se vérifie plus* ». **La question territoriale surgit sur fond de crise**, celle des grands territoires de la reconversion économique, des territoires du rural profond, des quartiers d'habitat social dans les villes. Il y a des territoires qui décrochent de la croissance nationale. La politique de la ville est l'emblème de cette prise de conscience, qui a conceptualisé la question de la solidarité, au sens de la focalisation de l'action publique sur le raccrochage des territoires en crise.

Ainsi, **un nombre croissant de phénomènes ne sont plus évoqués aujourd'hui seulement sous leur angle social, mais également sous celui de leur dimension spatiale**. Pourtant, la traduction de questions traditionnellement sociales en termes spatiaux ne procède pas d'un simple changement de dimension ou d'angle de vue mais plutôt d'une véritable transformation de la nature même de ces questions. En effet, selon Laurent DAVEZIES⁵⁰, les inégalités sociales ne se confondent pas avec les inégalités spatiales.

Par le jeu de la redistribution nationale, les inégalités de revenus entre régions et aires urbaines diminuent, pendant que, par l'effet de la ségrégation sociale, les inégalités de revenus entre communes et entre quartiers augmentent. Ce flou conceptuel se double d'une difficulté politique : il n'est pas certain que la recherche d'une territorialisation fine des politiques publiques (par exemple le développement local) soit nécessairement compatible avec l'équité sociale et la solidarité nationale.

La contractualisation et la territorialisation ont donc été les deux outils des politiques publiques de solidarité. Dans la territorialisation deux logiques coexistent, l'adaptation (la proximité), mais aussi la priorisation (la focalisation des moyens). Cependant depuis une dizaine d'années l'idée d'un processus général avec des

⁴⁵ Max WEBER, *Sociologie du droit*, PUF, recherches politiques, 1986, p. 219-235.

⁴⁶ Jean-Pierre AUGUSTIN et Michel-Alexis MONTANE : Différenciation et dualisation de l'action publique : le cas des quartiers fragiles et de la jeunesse urbaine en France, *Lien social et Politiques*, n° 52, 2004, p. 81-93.

⁴⁷ Annick Germain et Philippe Estèbe, Le territoire, instrument providentiel de l'État social, *Lien social et politique*, n°52, 2004, p.5-10.

⁴⁸ Intervention de Daniel BEHAR cabinet Acadie, devant les stagiaires du CSME (cycle supérieur de management de l'Équipement), mardi 11 mars 2003, le Puy, « l'Etat local et le territoire ».

⁴⁹ Jean-François GRAVIER, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1947.

⁵⁰ In *Lien social et Politiques*, n° 52, 2004, p. 47-53.

territoires multiples qui décrochent, est remise en cause. **La logique d'intervention n'est plus celle de la solidarité, mais de la cohésion sociale et du territoire.**

L'explosion des mobilités est le facteur explicatif du développement divergent des territoires : le territoire était une contrainte pour les agents économiques (les ménages suivaient les entreprises, qui s'installaient là où était l'énergie), il devient une variable pour eux.

Les géographes disent qu'on passe de la ségrégation associée (le village dans la ville) à la ségrégation dissociée (il n'y a plus superposition des bassins d'habitat aux bassins d'emploi). Ainsi en Seine-Saint-Denis, le département par excellence de la politique de la ville, en vingt ans le nombre de salariés de l'aéroport de Roissy a été multiplié par dix, tandis que le nombre de ceux d'entre eux qui habitent la Seine Saint Denis a été divisé par deux.

Le développement génère des processus de décrochage. Tous les territoires sont fragilisés par ces mécanismes. On passe ainsi de la question du développement à celle de la cohésion, que l'on peut définir comme la régulation des mécanismes socio-économiques, au sens de la politique de cohésion de l'Union européenne. Selon l'indice de Gini⁵¹ il y a moins d'inégalités de revenus entre habitants d'une région qu'entre individus d'une même commune. En effet, c'est la redistribution nationale qui réduit les écarts au sein d'une région (les transferts sociaux, donc l'action publique de redistribution peut être jugée efficace), ce qui les augmente au sein d'une commune, c'est la ségrégation des territoires. On se trouve donc face à un enjeu de cohésion⁵².

S'agissant des politiques de sécurité, on peut alors se poser la question de la bonne gouvernance locale : Comment éviter un niveau variable de sécurité selon les territoires ? Comment coopérer à la production de la sécurité ? Faut-il définir un partage par « blocs de compétences » entre l'Etat, les collectivités, la sécurité privée, le citoyen, ou bien instituer des modes de coopération entre les acteurs ? Autrement dit, la politique de sécurité doit-elle être instituée d'en-haut, selon une logique *top down*, ou bien faire l'objet d'une construction locale, selon la logique *bottom-up* ?

1.2.2. Quelle gouvernance des territoires en matière de sécurité ?

La police nationale et municipale comme la gendarmerie nationale ont une organisation et un fonctionnement profondément marqués par leur origine historique, très différente.

Les deux polices ont une origine commune. Lorsque le Roi de France s'assurait de sa sécurité, les habitants devaient prendre leur sécurité en charge. Le guet (des) marchand s'est professionnalisé et hiérarchisé dans le ressort des bourgs et des paroisses. L'Etat centralisateur à compter du 17^{ème} siècle, nomme ses responsables bien que rémunérés par les collectivités locales. De 1795 à 1884, le même système perdure. Les polices municipales des grandes villes sont étatisées (1920 : + de 40 000 habitants puis 1941 : + de 10 000 habitants). Le territoire est celui de l'officier municipal (fonction créée en 1789, nommé par le pouvoir central, puis par les préfets à compter de 1800) c'est-à-dire la commune.

Les polices spécialisées ont toujours eu une compétence territoriale nationale, interdépartementale ou départementale.

S'agissant de la gendarmerie, autrefois sénéchaussée puis connétablie et maréchaussée, elle assurait la sécurité proche du Roi de France dans ses Palais et ses déplacements, mais aussi la police et la justice sur les gens de guerre. Ses attributions sont étendues en 1536 aux « crimes de grand chemin » puis la sédentarisation des brigades au niveau des cantons date de 1720. La gendarmerie adopte ensuite la carte administrative de l'Etat pour asseoir son maillage territorial qu'elle complétera par des structures spécialisées⁵³.

L'éclatement des enjeux et la multiplication des acteurs ont rendu nécessaire la coordination territoriale de l'action publique. « *Le contrat reste une des voies d'adaptation utilisées par les collectivités*

⁵¹ L'indice de Gini permet de calculer la dispersion des revenus à l'échelle d'un territoire.

⁵² Il est discutable de n'aborder cette question que par les revenus, mais c'est un indicateur.

⁵³ Gendarmerie mobile en 1921, unités dédiés à la police judiciaire, unités d'intervention..

publiques pour faire face à ces nouvelles situations. Ce moyen a permis le développement de la concertation entre les acteurs et la souplesse dans les modes d'exécution⁵⁴ ». La contractualisation constitue désormais une clé de voûte de la gestion territoriale. Certes, le contrat occupe depuis longtemps une place importante en droit administratif français. La multiplication des applications des contrats et leur contenu tendent à en renouveler la signification et la portée au point d'en faire un instrument nouveau d'action.

« Les développements de l'activité contractuelle attestent en effet des profondes transformations de l'action publique tant au niveau de son cadre que de sa nature même⁵⁵ ».

Il existe des liens quasi naturels qui lient décentralisation et contrat. En effet, en faisant des collectivités locales des acteurs responsables, la décentralisation ne pouvait que légitimer le recours au contrat comme mode d'articulation des autorités publiques entre elles. Pour Patrice DURAN, « *ce n'est pas par hasard si (...) la loi ATR de 1992 dite loi Joxe a justement consacré la notion d'administration territoriale pour caractériser l'action conjointe des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités locales, sans que cela préjuge d'ailleurs une quelconque préséance*⁵⁶. » **La gestion publique est le résultat d'un travail de coopération qui s'accommode mal des découpages par blocs des compétences** issus des lois de décentralisation. La politique de la ville est l'exemple typique de cette évolution. La plupart des compétences en question ayant été décentralisées, l'Etat est pourtant sollicité à réunir l'ensemble des collectivités pour coordonner les efforts respectifs.

Pour le moment, **la sécurité demeure sous la prédominance de l'Etat**, conforme au modèle classique antérieur à la décentralisation. Est-ce durable ? Patrice DURAN désigne la période qui suit la décentralisation de « *fragmentation de la souveraineté* » et de « *segmentation des pouvoirs* », qui mettent fin selon lui à une vision hiérarchique et intégrée de l'ordre politique et rendent les modes de pilotage centralisés de moins en moins crédibles.

Cette situation rend nécessaire une contractualisation, avec des ajustements « *dans lesquels les acteurs publics et privés sont conduits à assumer des rapports de dépendance, et donc de pouvoir, de plus en plus prégnants* ». Cette question est cruciale en matière de sécurité, car elle percute de plein front la conception républicaine des fonctions régaliennes, reconnues à la fois de niveau étatique et loin des questions de pouvoirs locaux.

Comme le montre Hélène BUISSON-FRENET à partir de l'exemple des « bassins d'éducation » du ministère de l'Éducation nationale, **la production institutionnelle de territoire n'est certes pas exempte d'ambiguïtés**. Le territoire est loin d'être toujours ce « *lieu qui fait lien* ». Au final, plutôt que de créer une lecture commune des enjeux à traiter, il semble que cette notion ait entraîné des confusions, voire des conflits d'interprétation et même certains replis, là où elle se voulait transparente, consensuelle et mobilisatrice.

En outre, la problématique de gestion des territoires cède de plus en plus le pas à une problématique de gestion des mobilités : pour Annick GERMAIN et Philippe ESTEBE, « *ce n'est pas le moindre paradoxe de voir cette montée en puissance du référent territorial au moment où on n'a jamais autant valorisé la mobilité, les réseaux et les connexions libérées des contraintes spatiales*⁵⁷ ». En matière de sécurité, l'échelle territoriale de la commune n'est plus pertinente pour l'Etat, le demeurera-t-elle pour l'échelon de la collectivité ?

Néanmoins, à l'exemple de la politique de la ville qui a au moins permis aux acteurs de se rencontrer, de se parler, de se concerter et quelquefois d'agir conjointement, ce qui était encore incantatoire il y a 20 ans est aujourd'hui largement inscrit dans les pratiques institutionnelles.

L'Etat jacobin a cédé la place à **des logiques d'action publique reposant sur le mode du partenariat ou de la gestion par projet**. L'axiome territorial se décline par conséquent sous forme d'une méthodologie particulière, le plus souvent dans la concertation, en tout cas dans le respect des identités territoriales c'est-à-

⁵⁴ Serge WACHTER, *Introduction*, in *Les défis de l'aménagement, l'aménagement en 50 tendances*, DATAR, éd de l'Aube, 2002, p. 12.

⁵⁵ Patrice DURAN. *La contractualisation, inévitable et imparfaite*, in Serge WACHTER et alii, *L'aménagement en 50 tendances*, DATAR, éd de l'Aube, 2002, p. 191-195.

⁵⁶ Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, collection politique, 1999.

⁵⁷ In *Lien social et Politiques*, n° 52, 2004.

dire en adaptant les instruments de l'action publique aux réalités locales. Pour autant, en matière de sécurité publique, l'évolution a suivi un chemin radicalement opposé.

Après une époque caractérisée par la « *standardisation des solutions de gestion*⁵⁸ », **la contractualisation souligne le caractère fortement différencié que requiert le traitement de problèmes publics territorialisés.** C'est pour Patrice Duran moins la fin de l'Etat de droit que le signe d'un autre rapport au droit, « *le droit comme instrument stratégique de direction des conduites humaines* ».

S'agissant de la sécurité, l'État conserve aujourd'hui l'essentiel des prérogatives. Que ce soit en zone rurale ou urbaine, l'État joue un rôle « *interscalaire* » selon l'expression de Daniel BEHAR il est présent à toutes les échelles de territoire, depuis la brigade de gendarmerie à l'échelle du canton jusqu'à la zone de défense. Les services concourant à la sécurité sont organisés territorialement. Les collectivités territoriales n'exercent de compétences que subsidiairement, avec les polices municipales notamment. « *Non seulement la pratique contractuelle entérine l'existence de rapports (de force) plus explicites, mais (...) il ne présuppose pas l'égalité de fait des cocontractants.* » Peut-être faudra-t-il, s'interroge Patrice Duran⁵⁹, reconnaître l'existence de relations de pouvoir comme consubstantielles à l'activité publique. La difficulté à définir clairement des objectifs d'action ou à clarifier les enjeux rend d'autant plus nécessaire un accord sur des règles communes. Comme toute règle, le contrat fournit une base d'échange, un cadre au sein duquel peuvent intervenir d'autres formes de régulation.

Pour autant, l'enchevêtrement des compétences, leurs évolutions rapides mais heurtées, tout autant que le partage zonal entre police et gendarmerie laissent le citoyen pour le moins dubitatif. En effet, **le territoire vécu ne correspond pas forcément au territoire administré** : le bassin de vie et d'habitat désigne cet espace de mobilité pendulaire dans lequel évolue le citoyen. Ce territoire vécu, qui est fait autant d'espaces que de flux, heurte les logiques territoriales de la police. Quand elle a cherché à s'y adapter, celle-ci s'est souvent transformée en gestion des flux. On peut ainsi se demander quelle est la congruence du territoire vécu par le citoyen en matière de sécurité avec l'offre de sécurité publique. On peut aussi se demander, considérant le mille-feuille des territoires, quelle est l'adéquation de l'échelle territoriale, dont le responsable policier a la charge, à l'objectif de sécurité qui lui est assigné. Car la fonction de police n'est pas isolée de l'action publique en général : force est de constater que les périmètres de l'action publique ne coïncident pas entre les différentes institutions, circonscriptions d'action sociale, territoires de prévention spécialisée, etc.

L'approche territoriale provoque aussi des conflits d'échelle. **L'échelle n'est pas toujours adaptée et les acteurs pertinents pas toujours présents.** Il faudrait encore s'interroger sur la nécessaire souplesse dans le déploiement des moyens en fonction des réalités territoriales. Si la spécificité des territoires justifie une réponse adaptée, la limite à l'approche *bottom-up* réside probablement dans l'autonomie totale qui serait reconnue au décideur local : l'unité de la nation ne peut pas permettre la contradiction d'un territoire avec les orientations nationales.

Faut-il prescrire des recommandations sur la question du territoire ? Le rapport BALLADUR ouvre la voie à une réforme territoriale d'ampleur. Pour autant, la question n'est pas seulement celle de la rationalisation des échelons territoriaux. Elle est d'abord dans **l'équilibre entre les logiques descendante et remontante, entre deux philosophies de l'action publique** : la logique *top-down* et la logique *bottom-up* décrites par Jean-Claude THOENIG. Elle est ensuite dans la souplesse laissée aux territoires pour répondre aux enjeux spécifiques qui sont les leurs. Elle est enfin dans la capacité de coordination entre les acteurs locaux. Par conséquent la question territoriale est moins une question d'échelle que de volonté, de rationalisation que de souplesse, de simplification que de coopération. En cela, la clé réside encore dans les hommes et leur culture professionnelle.

L'INHES a déjà eu l'occasion de s'interroger sur la bonne échelle territoriale du partenariat local en matière de sécurité⁶⁰. Un GDS de la XVIIIème session (2006-2007) avait conclu que **le territoire le plus pertinent de l'action est le quartier.** La commune dont le rôle est aujourd'hui essentiel en matière de pilotage devrait, selon ce rapport, s'effacer à moyen terme au bénéfice d'établissements publics de coopération

⁵⁸ Id., *ibid.*

⁵⁹ Patrice DURAN *id.*, *ibid.*

⁶⁰ INHES – 18ème SNE – 2006/2007 – GDS n°1 : « *Quel territoire pertinent pour les partenariats locaux ?* »

intercommunale à fiscalité propre dont les attributions dans les domaines de la sécurité et de la prévention auraient vocation à s'étendre. Au fond, c'est moins la question de l'échelle territoriale qui est interrogée, que le mode de régulation des partenariats, à savoir la gouvernance locale.

Il convient en effet d'avoir **une vision territoriale de la gouvernance** (en anglais, *good governance* signifie faire converger les intérêts individuels vers la définition non pas de l'intérêt général, notion typiquement française, mais du bien commun), une vision pratique, en soulignant le fait que la réalité du gouvernement est actuellement en train de subir d'importantes modifications qui marquent une profonde rupture avec le passé. Pour Joseph CARLES⁶¹ : « *A l'échelle d'un territoire, la gouvernance apparaît comme la mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. La mise en réseau des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques.* »

En France, **le débat sur la bonne gouvernance s'articule autour de trois thèmes principaux** : les rapports entre les pouvoirs locaux et la société civile ; les conditions de partenariat entre le secteur public et le secteur privé : contrairement aux américains qui privilégient les arrangements à court terme, les français se préoccupent de construire des références communes (et cela constitue peut-être une nécessité dans une action à long terme rassemblant de nombreux partenaires) ; la participation des citoyens à l'action publique, par l'intermédiaire de la consultation ou de la concertation. En France, elle a pris de puis une vingtaine d'années, une grande importance dans la loi et la pratique, en particulier en ce qui concerne les grandes questions d'aménagement et d'urbanisme.

Un certain nombre de principes sont à la base de l'élaboration de politiques ou d'actions publiques inspirées par la gouvernance :

- l'importance des territoires comme ancrage des organisations politiques ;
- le principe de subsidiarité active ;
- la nécessité de considérer le marché comme un moyen et non comme une fin ;
- la nécessité de la mise en place d'une éthique de la responsabilité ;
- la mise en place de moyens de contrôle et d'équilibre des pouvoirs ;
- la nécessaire coopération et synergie entre les acteurs ;
- l'importance de concevoir des dispositifs cohérents avec les objectifs poursuivis ;
- la maîtrise des flux d'échange entre les sociétés et avec la biosphère ;
- la capacité à prendre en compte les rythmes temporels des sociétés ;

Il s'agit de mettre ainsi la **notion de territoire au cœur de la réflexion sur la gouvernance**. En effet, le territoire local y est reconnu comme l'espace où s'organisent les relations entre les secteurs d'activité, entre les acteurs. C'est également parce que ce sont les relations entre les différentes échelles de gouvernance (du local au mondial) qui sont privilégiées que le principe de subsidiarité active prend tout son sens. Sans déposséder les États nationaux, les provinces ou les villes de leurs responsabilités dans la gestion de la société, il s'agit pourtant de redéfinir les modalités de la coordination entre les différents niveaux de gestion. Les défis communs auxquels se trouvent confrontées les sociétés aujourd'hui doivent trouver des solutions de plus en plus spécifiques, ancrées localement. Aucune communauté n'étant par ailleurs souveraine sur un territoire donnée, chacune doit être garante de sa gestion devant le niveau national, suivant un principe commun de responsabilité.

Troisième inconnue à l'équation, l'impact de la mission de police du quotidien sur le lien social dans un territoire pertinent reste à établir. Tel sera l'objet du développement ci-après

1.3. La police du quotidien

« *Auparavant, nous étions soutenus.*

⁶¹

Maître de conférences en Sciences de gestion à l'IEP de Toulouse, interviewé par le GDS4

*Nous n'étions pas livrés à nous-mêmes.
Fini à présent. Nous n'avons plus nos bienfaiteurs cachés. »
On n'est plus aidés, ou si peu, si confusément.
On n'est pas soutenus. **Tout est détaché.**
Il faut constamment veiller à rattacher, à relier ensemble. »⁶²*

Avant de tenter d'établir un état des lieux de l'action de police du quotidien dans les territoires, il était indispensable que nous nous attachions à déterminer ce que pouvait recouvrir cette expression de police du quotidien qu'il importe de revisiter.

1.3.1 La police du quotidien : quelles définitions ?

Si l'usage de l'expression « police du quotidien » se répand de façon accélérée, force est de constater que nulle définition n'est disponible. Nous n'aurons pas l'outrecuidance d'en proposer une qui s'imposerait à tous. Nous avons choisi eu égard à la polysémie de l'expression de chercher à en cerner les contours en l'abordant sous divers angles, une définition en compréhension en quelque sorte. Nous n'oublierons pas que comme pour toute expression à succès, il convient d'être particulièrement prudent, voire méfiant.

Nous voudrions avancer l'hypothèse que **la police du quotidien apparaît d'abord comme une réponse à une demande sociale**. Nos constats infirment-ils ou confirment-ils cette approche ?

Sans évoquer ici l'aspect de demande de sécurité qui sera traité *infra*, il est facile d'observer que nos concitoyens vivant en milieu urbain vivent la police nationale comme plutôt lointaine -il est vrai que les conditions d'accueil dans les commissariats n'aident parfois guère au rapprochement si souhaité et souhaitable- et que ceux habitant l'espace rural ou en secteur dit « rurbain » se sont beaucoup interrogés sur le regroupement de « leur » brigade territoriale au sein d'une communauté de brigades souvent imaginée comme tellement plus lointaine.

Incontestablement et en quelque sorte par opposition, la police municipale est souvent vécue comme une police du quotidien. Ce qu'elle accomplit réellement va nous permettre d'identifier la demande sociale : au-delà de la proximité géographique de l'agent public – il importe ici peu que ce dernier soit de statut étatique ou personnel de collectivité locale – le citoyen attend de « l'agent de police du quotidien » une nature de services parfois éloignée des missions répressives de la police.

L'écouter, lui assurer diverses prestations, le fréquenter régulièrement, le conseiller ou le rassurer, apparaissent alors plus essentiels que les attributions administratives ou juridiques dont dispose cet interlocuteur « public ». Qui n'apercevrait là les prémices de la recherche de lien social ou mieux de rétablissement du lien social, questions que le présent rapport a vocation à étudier.

La première ébauche d'analyse rapprocherait donc la police du quotidien d'une police de proximité orientée vers des besoins de lien social exprimés par nos concitoyens. Ceux-ci expriment-ils alors une vraie demande de sécurité ? Une réponse affirmative vient immédiatement à l'esprit : ce qui nous a été dit par exemple à NICE⁶³ ou à BRY sur MARNE⁶⁴ sans ambages est explicite et confirme, s'il en était besoin, notre présupposé.

Pour autant et dans le même mouvement, nos interlocuteurs ont aussi évoqué, qui les déjections canines et le bruit, qui la montée de l'intolérance entre générations (personnes âgées versus adolescents), qui encore, les inquiétudes de la population à l'égard des personnes « sans domicile fixe » (SDF) ou les jeunes assis en groupe dans les pas de porte. Mieux, il a même été dit par un haut responsable que la police municipale

⁶² Henri MICHAUX « Textes épars » in « Œuvres complètes » Paris Gallimard, La Pléiade 2004.

⁶³ Rencontre avec Mme CASANOVA, directrice de la sécurité à la Mairie de NICE (Alpes Maritimes) le 14 janvier 2009.

⁶⁴ Rencontre le 11 février 2009 avec Monsieur le Maire de BRY /MARNE (Val de Marne).

s'impliquait particulièrement dans les domaines non quantifiés par les statistiques de police nationale que cette dernière aurait dès lors tendance à délaissier. Qui pourrait sérieusement prétendre que ces thèmes sont des thèmes relevant de la sécurité ? Qui ne voit qu'ils relèvent à titre principal de la qualité de vie dans un quartier, du « vivre ensemble », du lien social en somme ? L'historien du droit pourrait rappeler que *la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 garantit en son article 7 à chaque citoyen la sûreté. Celle-ci n'est pas la sécurité mais la liberté d'aller et de venir.* L'on peut être frappé par le fait que les demandes exprimées par la population auprès de la police municipale relèvent à l'évidence de cette liberté de circuler sans peur ou sans embûches et se trouve assez éloigné de la délinquance *stricto sensu*.

A l'appui de la formulation de notre hypothèse d'une police du quotidien qui ne serait pas isomorphe à une demande de sécurité mais plus proche d'une réponse à une demande de lien social, nous voudrions souligner que notre interlocuteur niçois a souligné que le découpage administratif de la police municipale de NICE reposait sur le quartier et que l'approche thématique (lutte contre le bruit, etc.) était privilégiée.

Nous nous sommes aussi demandés si la police du quotidien n'aurait pas pour mission la surveillance de l'espace public alors qu'une police plus traditionnelle aurait plutôt vocation à réagir à l'évènement, police de maintien de l'ordre si l'évènement est une manifestation ou un risque de manifestation susceptible de dégénérer, police à vocation judiciaire si l'évènement est une infraction pénale, en particulier un délit ou un crime.

Cette hypothèse est confortée par le fait que la vidéo-protection urbaine, qui est au premier chef un dispositif de surveillance de l'espace public est souvent assurée par des personnels municipaux relevant souvent du statut de policiers municipaux. Cependant les analyses des praticiens dans des domaines très divers qui constituaient notre groupe de travail, comme les dires des personnes-ressources rencontrées ne permettent pas de confirmer cette hypothèse. Du reste la fonction de vidéo-surveillance n'est pas la plus valorisée dans la culture de police du quotidien que développent les agents de police municipale et leurs responsables.

Notre définition de la police du quotidien se trouve ainsi confortée dans une acception de proximité et de services rendus répondant à des besoins nettement exprimés par la population et que celle-ci ressent comme non satisfaits par les institutions étatiques que sont la Gendarmerie Nationale et la Police Nationale.

Hâtons-nous de rappeler que la gendarmerie a toujours revendiqué sa proximité avec la population. Historiquement elle s'est vécue comme une police de proximité en contact permanent avec la population à qui elle apportait toute protection utile et qui lui donnait maints renseignements exploitables. Ce discours est récurrent même s'il n'est pas interdit de se demander s'il correspond toujours à la réalité des communautés de brigade en milieu « rural ». Le fait que le Ministère de l'Intérieur soit en charge désormais de manière totale de la Gendarmerie Nationale ne s'est traduit par aucune discontinuité dans la tradition de l'Arme.⁶⁵

Un chef de parquet, membre du groupe nous faisait remarquer qu'un officier de gendarmerie, issu du corps des sous-officiers et donc empreint d'une culture « gendarmique » forte lui avait récemment fait remarquer qu'il était convaincu que très peu des jeunes gendarmes de son unité à la circonscription très chargée en délinquance connaissait les visages et les noms des maires et adjoints des communes de la communauté de brigades. A l'évidence, cet officier trouvait cette ignorance grave, symbolique d'une évolution négative et de nature à affaiblir tant l'image de la Gendarmerie que son efficacité et le succès de ses missions.

Ainsi, *volens nolens* la police du quotidien incarnerait aux yeux de nos concitoyens le besoin d'une intervention publique souple, proche et non forcément répressive ; le rêve d'une régulation publique sans le mythe d'un Léviathan bureaucratique et sourd aux demandes sociales réelles.

⁶⁵ Michèle ALLIOT-MARIE, Ministre de l'intérieur : « Je vous demande de descendre de vos véhicules au cours de vos patrouilles et d'aller à la rencontre de la population » (discours d'inauguration de la compagnie de gendarmerie de PEZENAS (Hérault) 17 avril 2009 en présence de Monsieur le Général GILLES directeur général de la gendarmerie nationale le DGGN).

L'on aura le soin de se souvenir que ce type de besoin était déjà exprimé il y a une trentaine d'années. Le célèbre rapport PEYREFITTE⁶⁶ recommandait la proximité : il fut notamment utilisé en justification de l'ilotage. Le rapport BONNEMAISON⁶⁷, pas aussi différent du précédent que l'opposition droite-gauche si présente dans notre pays a voulu le faire croire, est connu pour avoir donné naissance aux conseils communaux et départementaux de prévention la délinquance. Il a aussi pointé le fossé qui pouvait exister entre la police et la population. Il a également contribué à faire découvrir l'opposition que l'on peut juger très féconde entre le modèle de police dit d'ordre (grosso modo celui de la France) et le modèle de police dit de paix publique (Angleterre, Pays-Bas) qui n'est pas sans rappeler beaucoup d'éléments de la police du quotidien.

La police de proximité, doctrine et pratique d'emploi des fonctionnaires de sécurité publique voulue par Jean-Pierre CHEVENEMENT, Ministre de l'Intérieur du gouvernement de Lionel JOSPIN pendant plus de trois ans (1997-2000), a été définie et rendue publique à l'occasion du colloque de VILLEPINTE (Seine Saint-Denis) le 24 octobre 1997 (avec un intitulé explicite : « *des villes sûres pour des citoyens libres* »). Elle avait voulu incontestablement répondre à ce besoin de police du quotidien.

Il ne nous appartient pas dans le présent rapport de discuter de la réussite ou de l'échec de cette option. Nous retiendrons plutôt qu'en 2002, le nouveau Ministre de l'Intérieur, Nicolas SARKOZY, jugeant les résultats trop faibles en matière de délinquance prit un virage net en émettant publiquement les critiques les plus vives, notamment à l'occasion d'un déplacement à TOULOUSE, ville emblématique pour le développement de la police de proximité. La police de proximité fut moquée, présentée comme consistant principalement en rencontre de sports des policiers avec les adolescents des quartiers difficiles ou en aimables salutations avec la buraliste, pendant que nul n'arrêtait les délinquants et fut courant 2002 réduite à néant en quelques mois.

A y regarder de plus près, l'objectivité commande de se souvenir que la police de proximité se voulait aussi - avec un affichage politique très volontariste grâce à l'implication personnelle du Ministre- une application de très grande envergure de la notion et de ses corollaires de co-production de sécurité qu'avait prêchée et promue avec constance l'Institut des Hautes Etudes de sécurité intérieure (IHESI) ancêtre de l'actuel INHES. Elle voulait placer la police nationale au cœur d'un réseau de partenaires divers: les bailleurs sociaux, les opérateurs de transport, les travailleurs sociaux, etc.

Du reste, le Ministère de l'Intérieur eut soin parallèlement à la suppression de la police de proximité de relancer, certes avec un cadre juridique un peu différent les conseils de prévention de la délinquance : ils devinrent au niveau communal ou intercommunal des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ; ils restèrent au niveau du département dénommés conseils départementaux de prévention ; il est vrai qu'était créé à ce niveau une Conférence départementale de sécurité que co-présidaient le Préfet et le procureur de la République du chef lieu, organe où le président du conseil général ne siégeait donc pas⁶⁸. La lecture du décret en cause permet de découvrir que la police municipale n'est pas citée une fois. L'identification de la police du quotidien à la police municipale ne peut pas ne pas avoir été facilitée par ce virage du discours politique national sur la police de proximité.

Pourtant, sur les territoires, la police municipale n'est à l'évidence pas la seule à assurer la police du quotidien que Police Nationale et Gendarmerie Nationale veulent souvent encore assumer. Nous examinerons donc maintenant ce qui se passe *in situ* dans les villes et les quartiers qui constituent les territoires objets de notre rapport.

1.3.2 . Territoires et police du quotidien

⁶⁶ Alain PEYREFITTE *Réponses à la violence*, rapport du comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance Paris 1977.

⁶⁷ BONNEMAISON Gilbert, Rapport au Premier Ministre, Commission des Maires sur la Sécurité, Paris, La Documentation Française, 1893, 219 p.

⁶⁸ Décret 2002-999 du 17 juillet 2002.

Si l'on veut bien admettre que la police du quotidien n'est pas un monopole de la police municipale, il se pose immédiatement la question de la coordination de celle-ci avec, selon la zone en cause, la police nationale ou la gendarmerie nationale.

Les conventions de coopération qui sont régies par la loi 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales ne répondent pas suffisamment à ce besoin de coordination surtout à l'heure où en dix ans les effectifs de police municipale ont beaucoup augmenté. Elles sont obligatoires dès que la police municipale comporte un effectif d'au moins cinq agents. Elles sont signées par le Préfet et le Maire après avis du procureur de la République.

Concrètement, elles ont le mérite de prévoir des réunions régulières, des ordres du jour, des relevés de séance, des mécanismes de concertation en urgence ; mais leur contenu est faible sur la question de fond : elles rappellent le plus souvent les compétences juridiques et les attributions légales de chacun, elles organisent ainsi une répartition des rôles en matière de police administrative et subsidiairement en matière de police judiciaire.

Or, la police du quotidien s'accommode mal de cette *summa divisio* beaucoup trop juridique police administrative versus police judiciaire.

Ce que les membres du groupe ont pu observer dans leurs pratiques professionnelles est à la fois, plus riche et moins normé : le chef de circonscription de sécurité publique ou le responsable d'unité de gendarmerie n'a de nos jours plus seulement des réunions régulières de travail avec ses pairs, ses subordonnés ou ses supérieurs. La rencontre de périodicité régulière et à vocation concrète avec le responsable de la police municipale est devenue nécessaire. Les participants y évoquent tant un soupçon pesant sur tel mineur cambrioleur que bien des incivilités qualifiables pénalement ou non que la police municipale va le plus souvent prendre en compte.

Citons aussi le rôle pris par le chef de la police municipale présent, actif et écouté dans les séances des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance que les membres du groupe fréquentent. Quelle différence avec les premiers conseils de prévention des années 1980 ! Il est vrai qu'à l'époque la police municipale était surtout une police du stationnement sur le domaine public communal !

Les maires attendent de l'action publique, celle de l'Etat ou celle des collectivités locales que soit créé « du vivre ensemble »⁶⁹. Or, plus il est fait appel à des dispositifs locaux financés localement, plus l'inégalité des ressources fiscales et donc des moyens des collectivités locales devient prégnante quant à la faculté de mettre en place des dispositifs coûteux. Une police municipale digne de ce nom est chère. Bien des Maires de communes pauvres refusent de développer une police municipale en rappelant d'ailleurs que la sécurité est une fonction régaliennne.

Pourtant si l'on considère que la fonction de police du quotidien l'emporte dans les personnels de police municipale sur la fonction de police de sécurité, l'argument de la mission régaliennne voit sa portée limitée. L'argument des inégalités territoriales garde sa valeur ! Il resterait à débrouiller, à CLICHY sous BOIS ou ailleurs l'écheveau des phénomènes portant atteinte à nos concitoyens, à y distinguer une laine de police du quotidien d'une laine de police de sécurité ?

Qui peut croire un seul instant que ceci serait possible ? Une réponse pourrait plutôt se situer dans une répartition organisée des rôles entre la police municipale et le service d'Etat. Dire que la première s'occupe principalement des questions de police du quotidien tandis que le second prendrait en charge les questions « dures » ne suffit pas.

Les agents de l'Etat ont vocation à s'occuper de questions de police du quotidien dès qu'elles peuvent engendrer de plus grands désordres que les incivilités. A ce titre la création des UteQ apparaît très séduisante et semble déjà apprécié de certains Maires⁷⁰.

⁶⁹ Entretien le 10 février 2009 avec M. Claude DILLAIN Maire de CLICHY SOUS BOIS (Seine Saint-Denis) .
⁷⁰ Ibidem.

De ce fait il n'apparaît pas possible d'échapper à **un échange permanent d'informations où le chef de la police municipale et le responsable de police ou de gendarmerie arbitrerait sans cesse la compétence de l'un ou de l'autre.**

Si ce système d'essence dyarchique heurte certains, nous voudrions faire valoir que dès que le phénomène social, la « *situation-problème* » ainsi que la nomme le criminologue Louk HULSMAN, objet de conflit positif de compétences est important, il est certainement qualifiable en termes de police administrative ou judiciaire. Dès lors les organes d'arbitrage sont connus : le préfet ou le procureur selon le cas.

Quant aux événements plus modestes, nous pouvons douter fortement que le commissaire ou l'officier de gendarmerie aux moyens souvent plus comptés que son correspondant local, veuille les lui disputer si souvent.

Comme les territoires sont différents les uns des autres, comme les moyens locaux sont parfois plus élevés parfois moins que les moyens nationaux, il faudrait admettre que la répartition des missions soit différente ici et là, que le seuil de l'intervention étatique soit différent à CLICHY sous BOIS et à BRY sur MARNE. Mais pourquoi s'en indigner alors que déjà le système global fonctionne ainsi et que s'il est porté atteinte aux valeurs républicaines, c'est sûrement plus par l'inégalité de l'action de l'Etat que par l'implication des communes riches dans le développement de leur police du quotidien.

Ce schéma d'articulation repose sur le local et donc sur une forte autonomie du responsable étatique local. La sauvegarde des valeurs républicaines nous paraît assurée par la compétence étatique pour toute question d'envergure. La souplesse d'emploi nous paraît garantir l'adaptabilité à la demande.

Nous voudrions cependant signaler qu'il serait dommageable de ne cantonner l'action de la police du quotidien et sa contribution au tissage du lien social qu'à la réponse aux demandes exprimées. Qu'est-ce à dire ? Certains groupes les commerçants par exemple, certaines classes d'âges, les personnes âgées, que ce soit par leurs traditions de lobbies auprès des élus ou pour des considérations électorales savent se faire entendre. Identifier des demandes importantes à satisfaire grâce aux associations, grâce aux travailleurs sociaux est dès lors fondamental pour construire une « machine à tisser » du lien social.

Tel n'était pas l'objet de notre travail. Que le lecteur soit bien convaincu qu'aucun des membres du groupe n'imagine que la police du quotidien bien assurée suffise à recréer du lien social.

Nous sommes conscients que cette façon de concevoir la coordination sur un territoire donné par la prévalence dans la police du quotidien qu'il accorde de fait à la police municipale concourt au désengagement de l'Etat dans ce domaine. Nous voulons croire qu'à l'inverse sera renforcé le monopole des forces étatiques dans des domaines plus importants et que leur efficacité en sera renforcée grâce à l'allégement de certaines missions désormais gérées par le Maire.

Qui peut imaginer que les valeurs républicaines et l'égalité devant la loi seraient en danger parce que les sonomètres ou les contraventions à l'encontre de propriétaires de chien peu soucieux d'autrui seraient déployés par des personnels communaux et non par des gardiens de la paix ou des soldats de la Loi ?

II . De la réalité des modes de gestion des politiques publiques de sécurité : une police du quotidien, éloignée des attentes des citoyens, en recherche d'un ancrage territorial

Les auditeurs ont ainsi dressé le constat que l'individu, le citoyen exprimait une attente forte dans ce domaine de la police du quotidien : il réclame l'ordre public et revendique le droit à la tranquillité. L'intensité de la demande de sécurité ne peut être discutée mais les dispositifs institutionnels y répondent mal. De ce fait l'examen de nouvelles conceptions assises sur de réelles réussites locales ont-elles retenu notre attention.

2.1 Une demande croissante de sécurité

Comprendre la demande sociale de sécurité, c'est dans un premier temps s'intéresser à la demande croissante de sécurité pour ensuite analyser les réponses institutionnelles avant de faire le bilan de l'approche partenariale et territoriale .

2.1.1.L'insécurité engendre une demande croissante mais ambivalente de sécurité

Nous voudrions analyser le sentiment d'insécurité dans ses dimensions objectives et subjectives avant de décrire l'ambivalence de la demande sociale qui en résulte.

2.1.1.1. L'insécurité : des chiffres, un sentiment , une réalité

Les chiffres de la délinquance constatée, connus grâce à la mise en place en 1950 d'un outil statistique, ces chiffres sont considérés comme une mesure fiable de la délinquance et donc de la sécurité. Connus, analysés, commentés, comparés, ils fondent les grandes politiques de sécurité de ces cinquante dernières années. Cependant les limites du dispositif statistique ne peuvent être tues :

Le dispositif est partiel car seuls sont retenus les crimes et délits, à l'exclusion des contraventions, même de cinquième classe, qui recouvrent dans certains cas d'anciens délits déclassés (la réforme de la statistique en 1972 par la « contraventionnalisation » de certains faits a permis de faire baisser le chiffre de la délinquance de 14 millions de faits à 2 millions de crimes et délits).

Le dispositif est également parcellaire car tributaire de la propension des victimes à déposer plainte. Le nombre de plaintes peut être également fonction de l'attention portée par les forces de police à la prise en charge des victimes (facilités pour déposer plainte, qualité et confidentialité de l'accueil...). Les enquêtes de victimisation apparaissent alors comme le principal outil de mesure de l'insécurité réelle.

Cette technique vise non seulement à rapprocher les statistiques de la réalité mais également à mieux connaître les populations les plus vulnérables.

Le dispositif est aussi partiel dans la mesure où le signalement ou la constatation d'une infraction par les services de police n'entraînent pas toujours la rédaction d'un procès-verbal et sa transmission à l'autorité judiciaire. Le fait constaté donne alors lieu soit à une inscription en « main courante », soit à la rédaction d'un renseignement en raison du règlement informel de l'affaire au niveau de la police, ou de l'anticipation d'une politique judiciaire parfois jugée peu répressive.

Enfin, dans les domaines où l'enregistrement des faits tient davantage à la découverte des infractions par les services de police (pro-activité) qu'à leur dénonciation par les victimes (réactivité), le nombre de faits constatés dépend des priorités assignées à la politique pénale, des moyens déployés par les services de police et de la visibilité des infractions et/ou des auteurs. Il en va ainsi des infractions à la législation sur les stupéfiants, ou à la législation sur les étrangers.

Mais en dépit de ces réserves, l'augmentation des faits est avérée : après une délinquance relativement étale dans les années d'après-guerre, celle-ci a augmenté fortement pour atteindre 2 millions de crimes et délits en 1972 et dépasser les 4 millions en 2002 avec dans le même temps plus de 22 millions de contraventions. Mais au delà des chiffres bruts, qui ont naturellement une incidence sur la demande de sécurité, c'est le changement dans la nature des crimes et délits qui frappent les esprits : désormais les agressions sur les personnes et commises sur la voie publique augmentent fortement alors qu'auparavant la délinquance était essentiellement tournée vers l'appropriation des biens. Ce changement de nature crée véritablement les conditions pour une demande forte de sécurité du quotidien, auquel s'ajoute un véritable sentiment d'insécurité exacerbé d'une part par les « incivilités » évoquées dans la première partie et d'autre part par le phénomène des violences urbaines.

Le sentiment d'insécurité est de plus en plus prégnant et nul n'a plus la naïveté de considérer que le sentiment d'insécurité élevée correspondrait à une insécurité bien moindre et systématiquement exagérée. L'expression « sentiment d'insécurité » est clairement apparue en 1977 grâce au rapport PEYREFITTE. Ce dernier avait fait de la sécurité « le fil conducteur » de sa réflexion. Pour la première fois, il est expressément mentionné que l'organisation policière ne doit pas seulement servir l'État (pouvoir régalien), mais doit d'abord et avant tout s'occuper des gens ordinaires, des citoyens.

Dans la notion se mêlent à la fois des effets tant de peur individuelle que de préoccupation générale par rapport à l'augmentation de la délinquance. Le sentiment d'insécurité renvoie bien à cette perception avant tout individuelle, qui comporte à l'évidence une part irréductible de subjectivité, voire d'irrationalité. Chez un individu donné, ce sentiment se nourrit de la conscience de sa propre vulnérabilité et de sa capacité à se défendre ou à fuir en cas d'agression. Son exposition et sa sensibilité à la couverture médiatique des faits de délinquance peuvent également jouer un rôle. Mais ce sentiment d'insécurité, initié dans les approches anglo-saxonnes et conceptualisé à la fin des années 1980 en France par H. LAGRANGE et S. ROCHE⁷¹, n'est pas forcément lié aux risques délinquants directs mais aussi à la qualité du cadre de vie ; ce sont davantage ces incivilités du quotidien (en Grande-Bretagne, *disorder incidents* ou *antisocial behaviour* ; au Canada, le terme « d'irritants » est aussi très réaliste) qui créent un climat de tension, une inquiétude permanente et qui motivent cette demande forte de police du quotidien. Ce sentiment est d'autant plus exacerbé que les différents réseaux de socialisation (famille, voisinage, entourage professionnel...) ne se recoupent que partiellement, les zones d'habitat, de travail, d'écoles sont différentes et donc difficiles à surveiller ; ceux qui balaisaient autrefois l'espace public ont eux aussi disparus (gardiens d'immeubles, poinçonneurs...) ; la distinction entre l'espace public et l'espace privé devient plus floue et finalement ce sont les normes du contrôle social toutes entières qui évoluent.

2.1.1.2 Une demande sociale ambivalente.

Notre travail nous fait dégager **la notion de citoyen « consommateur » de sécurité** :

Devant la montée de la délinquance et du sentiment d'insécurité, la demande d'une police du quotidien plus réactive et efficace est forte, mais ne concerne qu'une partie de la population, celle qualifiée habituellement de « saine ». Celle-ci entretient avec la police une relation complexe et ambivalente. D'une part, les citoyens attendent de la part de la police assistance et protection, tout en rejetant, généralement, être l'objet du contrôle et des sanctions policières et en refusant dans de nombreux cas d'agir par eux-mêmes. D'autre part, les

⁷¹ LAGRANGE ET S. ROCHE, *Baby Alone In Babylone : deux perspectives d'analyse du sentiment d'insécurité : système d'attitude et formes de la sociabilité en milieu urbain*, Saint-Martin d'Hères, CERAT, 1987-1989.

policiers attendent soutien et respect de la part de la population, tout en étant conduits par habitude et expérience professionnelle à se méfier des citoyens.

De plus la montée de la petite délinquance depuis plus de 50 ans a affaibli la légitimité de l'action policière. En effet, l'appareil répressif éprouve des difficultés à répondre efficacement à la délinquance urbaine actuelle. Les services de police et de gendarmerie doivent faire face à une délinquance de proximité qui se compose d'infractions dénoncées par les victimes sous forme de plaintes contre X, souvent sans élément permettant l'identification des auteurs. Malgré des moyens importants consacrés à la surveillance du territoire et la recherche des délinquants, les taux d'élucidation de ce type de délits sont très faibles. Les forces de police traditionnelles peuvent aussi être désarmées face aux stratégies de harcèlement caractéristiques des violences urbaines. L'appareil judiciaire peine également à s'adapter à la délinquance urbaine, notamment celle des mineurs. Même dans les cas où l'auteur des faits est connu, le taux de classement sans suites reste significatif.

Cette prise en charge de l'insécurité est donc jugée insuffisante par une part croissante de la population et les habitants n'hésitent plus à exprimer leur insatisfaction et à formuler leurs attentes, d'autant qu'ils ont tendance à devenir des « consommateurs » de sécurité. Ce qui importe finalement à leurs yeux, ce n'est pas forcément le respect de la loi, mais la tranquillité dans son quartier, sa résidence ou dans les transports en commun ; c'est l'absence de bruit, c'est le règlement des conflits sociaux ou familiaux. Ces attentes peuvent également être très différentes selon la géographie des lieux. L'insatisfaction collective fait alors place à une revendication collective. Certes, la demande sociale de sécurité transite encore principalement par les canaux traditionnels d'expression des habitants : courrier de doléances individuelles ou lobbying des groupes les plus exposés à la délinquance (commerçants, parents d'élèves, personnes âgées). Les instances de consultation des habitants s'investissent aussi de plus en plus dans ces questions de sécurité. Enfin, les élus locaux sont directement sollicités par cette demande sociale de sécurité. En France, nombre d'entre eux ont répondu à cette sollicitation dans les années récentes en profitant du statut du maire français, détenteur de pouvoirs de police et disposant dans certaines villes d'une police municipale.

Dans ce contexte, l'offre de sécurité apparaît décalée. En effet, les priorités des forces de police n'ont pas toujours correspondu aux attentes de la population et ont mis parfois du temps à s'adapter à cette nouvelle demande. L'organisation policière est en effet basée sur une centralisation très forte et l'accent mis sur une vision « top-down » qui place la hiérarchie en donneuse d'ordres jusqu'aux plus bas niveaux sur le terrain. Ces derniers sont alors placés au confluent de plusieurs ensembles aux objectifs sinon opposés, du moins divergents : les publics qui peuplent leur territoire d'intervention, l'organisation policière qui leur donne des directives et fixe des priorités, les intervenants sociaux et les élus locaux qui poursuivent d'autres logiques, et la justice qui se situe en aval de l'intervention policière. De plus, les forces de police, notamment dans les zones urbaines ont le sentiment qu'on leur fait jouer un rôle qui n'est pas le leur : pallier le manque éducatif des parents, jouer les assistantes sociales. Leur travail consisterait moins en l'application de la loi que l'obligation d'imposer une certaine autorité. De plus, ils font très rapidement face à des demandes qui dépassent le strict cadre des questions qu'ils peuvent résoudre par leurs propres moyens. Les demandes de la population sont souvent hétéroclites et les policiers ne disposent ni des moyens matériels, ni du temps, ni des compétences nécessaires pour apporter certaines des réponses attendues.

Enfin, dans un contexte tourné de façon directive vers la mesure de la performance de l'activité policière, objectif « oh combien » digne, au travers notamment du nombre d'interpellations et des taux d'élucidation, il est à noter que les indicateurs sur l'efficacité des actions préventives, sur la bonne appréciation du territoire, sur les réponses apportées aux attentes informelles de la population, sont pratiquement inexistantes.

Ces divergences ne facilitent donc pas la prise en compte efficace des attentes de la population. Pourtant, les modes de gestion et d'organisation développées par les forces policières, ainsi que les politiques publiques de sécurité imposées par l'Etat se sont efforcés de répondre à la demande de sécurité et aux préoccupations nationales.

2.1.2 La réponse institutionnelle : des modes de gestion volontaristes mais fluctuants et pas toujours efficaces

2.1.2.1. Une réalité : il existe un dualisme policier français adoptant des modes d'action tournés vers la police du quotidien.

Une organisation administrative très centralisée qui a connu des évolutions

Rassemblés aujourd'hui sous l'autorité d'un même ministère, les institutions étatiques, Police et Gendarmerie Nationales, se sont efforcées depuis de nombreuses années de renforcer ensemble la cohérence du dispositif sécuritaire par une clarification des compétences territoriales pour les missions de sécurité publique, une organisation de la complémentarité dans de nombreux domaines, et une rationalisation des moyens mis en œuvre. Elles doivent nécessairement poursuivre dans cette voie, d'une part parce que subsistent encore des marges de progrès et d'autre part parce que d'autres acteurs prennent progressivement une place plus marquée dans la sécurité intérieure (polices municipales et sociétés de sécurité privée).

Une autre caractéristique du système policier français réside dans son niveau élevé de centralisation. Il n'y a donc qu'un seul palier de commandement fonctionnant du haut vers le bas. Ainsi si l'Etat incarne le monopole du recours à la force légale pour assurer la sécurité, les organisations policières sont créées par et pour l'Etat. Le rôle que doivent jouer ces dernières peut donc susciter un débat entre la préservation de la souveraineté de l'Etat contre les menaces qui pèsent sur lui (notamment à travers une police de souveraineté et une police criminelle), et le fait d'assurer la sécurité de la communauté par la police de sécurité publique. Manifestement c'est cette dernière qui a fait l'objet de plusieurs réflexions et réformes successives depuis une vingtaine d'années, correspondant en cela à l'évolution des politiques publiques en matière de sécurité.

L'évolution des modes de gestion de la sécurité au sein des forces de l'ordre a été très importante. En 20 ans, le constat est fait que la police de surveillance de l'espace public s'est transformée en une police de réponse à l'appel d'urgence, agissant essentiellement en réactivité sur l'évènement. L'augmentation significative de la délinquance à partir des années 60 et le rapport Peyrefitte en 1977 seront l'occasion de faire un premier bilan et un premier constat sur la police nationale. Les préconisations dans ce domaine sont alors de redéployer la police sur le terrain, réinstaller la police dans les quartiers, développer les relations de confiance entre la police et la population. Ce seront aussi les considérants actuels, enrichis, de la police de proximité : quadrillage et occupation du terrain, liens avec la population.

Plusieurs réponses et réformes ont donc clairement vu le jour : à partir de 1983, professionnalisation des policiers avec un effort particulier réalisé sur la formation ; puis un effort organisationnel autour des directions départementales de la sécurité publique. La troisième réforme a été celle initiée par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité en 1995 mais sans véritable effet sur l'amélioration de la sécurité. Dans le même laps de temps des innovations étrangères étaient consacrées à l'îlotage et aux pratiques communautaires. Sur la base de ces exemples et des constats sécuritaires s'est développé au début des années 1997 le concept de police de proximité, qui tranchait fortement avec la logique fonctionnelle qui préside à l'organisation de la police nationale.

La doctrine d'emploi était fondée sur trois objectifs : anticiper et prévenir les difficultés ; connaître son territoire et sa population, être connu et reconnu ; répondre aux attentes de la population par un dialogue constant.

Cinq principes étaient définis :

- des territoires de 5000 à 20 000 habitants découpés en quartiers : c'est la territorialisation ;
- une responsabilisation valorisante : chaque quartier est confié à un officier ou gradé expérimenté ;
- une action polyvalente : le gardien de la paix doit tout faire mais au niveau judiciaire, il y a cependant des limites fortes ;

- un contact permanent avec la population ; un service rendu de qualité.
- une police connue et reconnue.

Enfin, les modes d'action suivants étaient mis en exergue :

- recueil de la demande de sécurité avec bilan mensuel dans chaque secteur ;
- gestion par objectifs (objectifs mensuels définis au niveau local) ;
- communication notamment avec les habitants du secteur ; l'évaluation par tous les niveaux hiérarchiques
- la résolution de problèmes ;
- le travail en équipe ;
- la diffusion d'un esprit de service public.

Il s'agissait donc de prendre en compte autant les attentes des policiers que le besoin de la population, en particulier les plus démunis. Ces principes étaient également relayés par les politiques publiques tournées vers les notions de coproduction de sécurité et de co-responsabilisation locale. L'agent policier, à la façon des gendarmes, disposait sur un territoire donné des pouvoirs de répression, prévention et de mise en œuvre d'un partenariat social.

Cependant, ce dispositif expérimenté à partir de 1999 sur une partie du territoire, puis généralisé en 2002 a donné des résultats en demi-teinte jusqu'au tournant en faveur d'un rééquilibrage, décidé la même année par Nicolas SARKOSY, alors Ministre de l'Intérieur, entre les missions de proximité, d'intervention et celles d'investigations judiciaires. Aujourd'hui, la mise en place des premières Unités Territoriales de Quartier (UTEQ) dans des zones urbaines estimées prioritaires entend renouer avec une sécurité de proximité et un lien de confiance avec la population.

De son côté, la gendarmerie est traditionnellement organisée dans une logique de polyvalence où le territoire est au cœur de l'extrême diversité des missions qu'elle exerce. Sa problématique générale est bien celle d'assurer la sécurité de grands espaces traversés par de nombreux flux de toutes natures. Redécouverte à la faveur de la diffusion, ces dernières années, du paradigme anglo-saxon du « community policing »⁷², l'idée de proximité a toujours été une composante fondamentale et, par certains côtés, fondatrice de l'action de la gendarmerie, principalement depuis la sédentarisation de la maréchaussée opérée en 1720 et réalisant une véritable colonisation de l'espace contribuant à l'époque au processus d'unification nationale.

La gendarmerie peut être considérée comme une force de proximité, grâce à son omniprésence sur le terrain, à la densité de son réseau de brigades et à la permanence de la surveillance qu'elle assure. La surveillance générale a pour objectif de favoriser le contact avec la population et la connaissance approfondie des lieux et des personnes, c'est-à-dire une présence sécurisante dans le système social.

Cependant, cette action de proximité de la gendarmerie a connu ces dernières années une érosion réelle sous la pression de différents facteurs : la diminution constante de la population susceptible d'être concernée par ce type d'action (départ du à l'exode rural dans les campagnes il y a plusieurs dizaines d'années ; aujourd'hui on constate le mouvement inverse mais cette nouvelle population des campagnes ou des zones périurbaines est touchée par un phénomène d'habitat pendulaire qui tend à faire de ces zones des cités dortoirs entrecoupées d'espaces commerciaux et industriels), la montée en puissance de l'anonymat dans les rapports sociaux, la perte de fréquence et de spontanéité des contacts entre les gendarmes et la population, la montée de la délinquance, la multiplication des appels de « police secours », le recrutement des gendarmes davantage dans les milieux urbains que ruraux, enfin les problèmes dus à l'obligation de conserver un maillage sur l'ensemble du territoire. Un travail sur la réappropriation territoriale est donc à l'œuvre en gendarmerie depuis plusieurs années.

⁷² traité sur la sécurité intérieure, sous la direction de Maurice CUSSON, Benoit DUPONT et Frédéric LEMIEUX, Cahiers du Québec, 2007.

Ces évolutions et réflexions au sein des forces de l'ordre sont également étroitement dépendantes des politiques publiques poursuivies en matière de sécurité.

2.1.2.2. Les politiques publiques locales de sécurité se sont développées.

Il y a un certain paradoxe à parler de politique locale de sécurité, dans la mesure où l'action de la police et de la gendarmerie relève d'un pouvoir régalien qui échappe comme tel au champ de la décentralisation. Mais la sécurité ne se réduit pas à l'action répressive : sans déléguer ses pouvoirs, l'État a cherché, à travers la mise en œuvre de politique publique de gestion de la sécurité évoquée par les auditeurs⁷³, à organiser avec les collectivités territoriales les formes d'un partenariat qui permette de répondre au plus près à la demande locale de sécurité.

Un nouveau rôle a été dévolu au maire à qui de nouvelles compétences ont été attribuées :

L'État ne délègue pas dans les communes de représentants dotés de compétences générales comme les préfets pour les départements et les régions. Le maire bénéficie donc d'une « double casquette » : il est à la fois agent de l'État et agent de la commune en tant que collectivité territoriale. En tant qu'agent de l'État, sous l'autorité du préfet, il remplit des fonctions administratives. Il exerce aussi des fonctions dans le domaine judiciaire sous l'autorité du procureur de la République : il est officier d'état civil et officier de police judiciaire. Puis en tant qu'agent exécutif de la commune, le maire est titulaire de pouvoirs propres. En matière de police administrative, il est chargé de maintenir l'ordre public, défini dans le Code général des collectivités territoriales comme le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Il s'agit également de polices spéciales (baignade, circulation...). Le maire est aussi le chef de l'administration communale. Il est le supérieur hiérarchique des agents de la commune et dispose d'un pouvoir d'organisation des services. Il est enfin le responsable de la police municipale et des gardes champêtres (CGCC art. L2212-1).

Acteur à part entière du dispositif sécuritaire élaboré par les différentes politiques locales de sécurité, le maire s'est vu reconnaître un rôle encore plus important par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Touchant tous les aspects de la politique de lutte contre la délinquance, cette loi entend faire du maire le pivot de la politique de prévention dans la commune et renforcer le rôle du Parquet dans cette politique.

Le maire est institué en animateur, sur le territoire de la commune, de la politique de prévention de la délinquance et en coordinateur de sa mise en œuvre sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire. Il est informé par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune. Dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible, un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est présidé par le maire ou son représentant. Un organisme de cette nature peut être constitué au niveau intercommunal. Le maire peut procéder à un rappel à l'ordre à l'égard des auteurs de faits susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publique. La loi prévoit également de mettre le maire au cœur d'un secret partagé avec d'autres acteurs autour de lui (voir paragraphe infra sur le partenariat).

Pour assumer leurs fonctions traditionnelles de police, mais aussi s'investir dans le domaine de la prévention, de nombreux maires se sont dotés lorsqu'ils en ont les moyens de dispositifs de police municipale qui sont devenus des acteurs incontournables de la sécurité locale.

La police municipale est l'émanation physique de la responsabilité incombant au maire d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ; elle correspond au « pouvoir de police du maire » qui dans leur forme actuelle, datent des lois des 16 et 24 août 1790. Bien que le terme de « police » évoque le maintien de l'ordre, la fonction regroupe également la protection des citoyens face aux calamités. En particulier, le terme « police municipale » désigne une équipe (une police, organe municipal) dépendant de l'autorité du maire et chargée de faire respecter les arrêtés municipaux.

⁷³ Cf. paragraphe 1-3 supra « la police du quotidien. »

La loi du 15 avril 1999, dite « loi Chevènement » a instauré un nouveau statut des polices municipales. Subsiste le principe essentiel qui les place sous l'autorité du maire pour assurer la sûreté et la salubrité publiques. Ce même principe est conservé lorsque la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité autorise les établissements publics de coopération intercommunale à recruter des agents de police municipale, pour les mettre à la disposition des communes. Se présentant comme une solution intermédiaire entre étatisation et municipalisation, des conventions de coordination sont conclues entre le maire et le préfet pour réglementer leur action. Fin 2006, 3 226 communes disposaient d'une police municipale, regroupant 17 458 agents.

La loi du 15 avril 1999, la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, la loi du 27 février 2002 précitée et la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure dite « LOPSI » du 18 mars 2003 ont successivement accru les missions des agents de police municipale et les moyens juridiques à leur disposition.

Ainsi le Code des communes dispose-t-il que les agents de police municipale peuvent être autorisés par le préfet à être armés sur demande du maire (41 % l'étaient en avril 2003). Enfin un processus de professionnalisation accrue des polices municipales (code de déontologie, formation continue obligatoire) est constaté en particulier dans les grandes villes au point parfois de susciter des interrogations sur leur rôle véritable et leur action en complémentarité ou en substitution à celles des forces de l'ordre.

L'Etat a donc essayé de répondre aux problèmes de la sécurité au quotidien en adoptant au départ des stratégies qui l'engageait seul dans cette voie et qui ont montré leurs limites, puis en évoluant vers des stratégies qui engagent d'autres acteurs non étatiques et qui peuvent être aujourd'hui sujet à discussion : désengagement de l'Etat, degré d'efficacité, possibilités d'amélioration.

2.1.3. Une approche partenariale et territorialisée

2.1.3.1. Le partenariat constitue une réelle plus-value dans l'action.

Les acteurs en sont particulièrement nombreux. La conception territoriale et partenariale de la sécurité s'est progressivement imposée depuis le début des années 1980 avec la multiplication de dispositifs locaux réunissant autour des maires et des préfets, les institutions policières, judiciaires et celles compétentes en matière sociale (conseils généraux, caisse d'allocations familiales, direction départementale de l'action sanitaire et sociale, direction départementale de la jeunesse des sports...), éducatives (inspection d'académie, établissements scolaires), sanitaires et urbaines (bailleurs sociaux, société de transport public...) ainsi que des structures associatives (associations d'aides sociales, de réinsertion, de prévention spécialisée, d'animation en direction des jeunes...). Mis en place en une succession d'étapes évoquées supra, ces dispositifs ont été intégrés aux procédures contractuelles globales de la politique de la ville dans les communes concernées par celle-ci.

Ils ont surtout conféré aux maires un rôle de plus en plus central dans la coordination de l'action publique et en particulier dans le domaine de la lutte contre la délinquance et les atteintes à l'ordre public qui était auparavant le pré carré des institutions régaliennes à travers leur représentant local : préfet, procureur, chef de la circonscription de police ou un commandant d'unité territoriale de la gendarmerie. La loi oblige dorénavant les représentants de l'État à partager avec les élus locaux les éléments statistiques de la délinquance et à travailler en commun à la préparation des programmes d'action en matière de sécurité.

De réelles avancées ont pu être enregistrées. Des acteurs porteurs de logique et de cultures professionnelles éloignées ont appris à se parler, à confronter des diagnostics sur des problèmes communs, à débattre des réponses possibles, préventives ou répressives ainsi qu'à en évaluer les résultats. Des rapprochements plus directement opérationnels ont pu se faire sur la base de cette approche partenariale. Des liens directs bilatéraux ou multilatéraux se sont noués par l'intermédiaire de correspondants. Des groupes restreints plus actifs comme des comités de pilotage, des groupes thématiques, des groupes locaux de traitement de la délinquance se sont montrés efficaces notamment en matière de veille territoriale ou de suivi de publics

ciblés ; de nouveaux métiers de la sécurité ont aussi pu voir le jour chargés de l'animation de ces dispositifs partenariaux ou tout simplement de médiation pour le compte des communes, des bailleurs ou des transporteurs. Sur la base de ces partenariats auront également pu se nouer des ententes au niveau très local entre agents de différentes administrations ou élus même si ces collaborations techniques n'ont pas toujours bénéficié d'une reconnaissance publique ou du pouvoir décisionnel.

2.1.3.2. Les difficultés à surmonter restent encore nombreuses dans cette coproduction de la sécurité.

Ainsi l' action apparaît dans bien des cas hétérogène et limitée. Le fonctionnement de ces partenariats varie énormément en fonction des territoires. L'hétérogénéité des configurations et des pratiques locales demeurent marquées et l'évolution constante de la législation entraîne parfois un enchevêtrement de dispositifs difficiles à appréhender et à comprendre. La concrétisation efficace de l'action reste difficile et ces dispositifs contractuels, associant des participants au nombre trop important, n'ont souvent eu qu'une portée limitée sur le plan opérationnel. Les expérimentations fructueuses localement ne résistent pas toujours à leur extension par la voie réglementaire ou par le biais de la promotion des « bonnes pratiques ». Beaucoup de partenariats s'appuient sur des relations de confiance interpersonnelle qui ne résiste pas toujours au renouvellement des responsables, aux mouvements de personnels et au redécoupage de l'assise territoriale des administrations étatiques. Pourtant, la confiance est cruciale entre acteurs dès lors que sont abordées des questions qui supposent l'échange d'informations en particulier nominatives ou lorsque celles-ci paraissent relever du secret professionnel. Ces instances partenariales ont aussi des objets limités à la petite délinquance et aux incivilités ; les échanges sur la sécurité globale sont particulièrement limités.

Des obstacles de nature corporatiste ou politique peuvent également engendrer des situations de blocage dans les dispositifs partenariaux surtout lorsqu'ils relèvent d'une double voire d'une triple autorité. Enfin ces pratiques partenariales locales ont pu être bouleversées par les évolutions récentes des politiques nationales en direction des quartiers sensibles, qu'il s'agisse des politiques de sécurité ou de la politique de la ville.

Des oppositions à cette approche centrée sur le local existent.

Des interprétations divergentes de l'action de l'Etat se manifestent. Depuis les années 80, les pouvoirs publics se sont donc orientés vers des stratégies qui impliquent de plus en plus les collectivités locales aux cotés de l'Etat dans la production de la sécurité. De plus, de nouveaux acteurs en particulier l'ensemble des sociétés de sécurité privé prennent une place beaucoup plus grande dans la sphère sécuritaire au point de rattraper progressivement en effectifs ceux des forces régaliennes. Ce constat donne lieu à des interprétations diverses.

Certains y voient une crise de légitimité et remettent en cause la capacité de l'Etat à garantir seul la sécurité de ses citoyens, faute de moyens adaptés pour faire face à une demande croissante. Les événements de violences urbaines de 2005 ont mis en évidence les difficultés de l'Etat à prévoir, à comprendre et à réagir pour contenir la montée de la délinquance ou de la crise. L'implication d'autres acteurs même non étatiques se traduit par un désengagement croissant de l'Etat dans la production de sécurité du quotidien.

D'autres considèrent que l'Etat agit d'une manière pragmatique en s'ajustant à ces difficultés dans la lutte contre l'insécurité et par conséquent et pour plus d'efficacité adopte des stratégies de responsabilisation d'autres acteurs : collectivités locales et entreprises de sécurité.

Dans cette optique, l'Etat reste le chef d'orchestre même au niveau local puisqu'il a toujours cherché à organiser avec les collectivités territoriales les formes d'un partenariat qui permette de répondre au plus près à la demande locale de sécurité. Il s'agit donc de passer d'un Etat patron attaché à une compétence monopolistique à un Etat animateur, fédérateur d'initiatives.

Un autre facteur d'opposition réside dans une certaine passivité municipale. En France, une partie des maires refusent les pouvoirs donnés par la loi. Au pire ils refusent d'agir par idéologie, préférant laisser le rôle d'ordonnateur et de producteur de la sécurité à un Etat dont ils estiment que c'est la mission première. Certains d'entre eux refusent ainsi de se doter de moyens de police municipale alors même que les finances

de la commune le permettraient. Ce sont d'ailleurs souvent les mêmes qui usent de leur influence politique pour se voir accorder davantage de moyens étatiques. Au mieux, c'est par méconnaissance des possibilités offertes par la loi et par manque de culture sécuritaire. Toutefois, l'histoire allant dans le sens d'un désengagement croissant de l'État de la production de sécurité de proximité, faute de moyens capables de faire face à une demande croissante, ces maires ne pourront demeurer insensibles aux exigences de leurs administrés (pour le maire, le taux de satisfaction de la population est important en vue d'une réélection).

Cependant au-delà de polémiques de principe, plusieurs des maires rencontrés sur le terrain à l'occasion de cette étude ont souligné les difficultés à mettre en œuvre certaines des nouvelles dispositions législatives, notamment répressives venant à l'encontre de leur rôle traditionnel. De plus, si la loi les place au centre d'un échange d'informations venant des professionnels de l'action sociale ou de l'éducation nationale ou des forces de sécurité, ils ne disposent pas de moyens réels pour imposer ou animer ces échanges. Enfin, ils dénoncent l'absence presque totale de place laissée aux habitants, aux populations locales dont ils estiment qu'ils ont également leur mot à dire dans l'appréciation des politiques menées et les échanges d'information. Les récents « forum de sécurité intérieure » initiés par la ministre de l'intérieur et qui associent élus, population et forces de l'ordre confirment à la fois les incompréhensions réciproques, la méconnaissance de l'autre et le besoin de dialogue, mais laissent aussi un certain sentiment d'impuissance à faire se rapprocher les points de vue.

De réelles marges de progrès restent encore possibles ainsi que le montrent certaines pratiques locales qui vont maintenant nous retenir.

2.2. Vers une fonction de gestion de la paix publique traçant une ébauche de réponse à la demande sociale de police du quotidien

Les membres du GDS à ce stade de leur réflexion se sont attachés à mettre en exergue, dans les dispositifs existants, les bonnes pratiques qui sont, à leur sens, garantes de la préservation d'une cohésion sociale au niveau local. De l'avis de tous, une décennie après les accords de Villepinte, la coopération entre les différents acteurs locaux ayant vocation à intervenir sur un territoire donné (qu'ils soient administratifs, municipaux ou associatifs) est essentielle et indispensable à la réussite d'une vraie prévention sociale. Mieux se connaître et se faire confiance, coopérer, davantage se concentrer sur ses propres missions sans empiéter sur celles de l'autre, voilà les clefs d'une amélioration du lien social sur un territoire par la mise en place d'une police du quotidien efficace, comprise et faite sienne par le citoyen.

Le développement nécessaire des partenariats et de la coopération, évoqué supra, se doit d'être inscrit dans le mode de gestion normalisé de la paix publique ; en un mot, il doit exister indépendamment des personnes qui en sont chargées et être assuré de sa continuité. La faiblesse des dispositifs actuels est due à leur trop grande dépendance aux personnes, aux bonnes volontés et l'on voit trop souvent des expériences innovantes cesser du jour au lendemain suite à la mutation de son élément moteur...

2.2.1. Des expériences locales innovantes

Aujourd'hui et sur la base des enquêtes de terrain, trois degrés d'engagement ont pu être identifiés par les auditeurs.

Pour certains maires comme Pierre CARDO le fut à Chanteloup-les-Vignes, « la sécurité est le rôle de l'Etat et pas des maires ; les maires ne vont s'attirer que des ennuis, mais le partenariat est nécessaire. Le rôle du maire est celui de la médiation et non de la sanction ». Leur objectif est la reconquête de l'espace public par les acteurs sociaux, associatifs et publics pour préparer le retour de la police, une police d'investigation et de sécurisation. Les délégués à la citoyenneté, les médiateurs municipaux, les comités de quartier, la redynamisation du tissu associatif donnent des résultats encourageants.

De même, pour le maire de Clichy sous Bois, Claude DILLAIN « il revient à l'État la mission d'assurer l'ordre et la sécurité. Le maire est certes un des éléments importants de la chaîne de la sécurité publique mais chaque acteur doit assumer ses responsabilités et partager son diagnostic. » Il n'est pas favorable à une municipalisation de la police tant que n'aura pas été traité le problème des inégalités territoriales. « L'État doit assurer l'égalité de tous devant le service public. » Selon lui les unités territoriales de quartier ont été créées intelligemment. La réponse semble adaptée à l'efficacité de la police et devrait permettre de retisser un lien de confiance avec la population. « Il faut renouer ce lien car certains habitants disent qu'ils ont peur que leurs enfants rencontrent la police. L'unité territoriale de quartier peut jouer un rôle positif. Ce fut le cas avec la police de proximité. Il y a eu ensuite cet abandon. » Sur l'intercommunalité, il constate un double échec en Île-de-France : « les communes pauvres se sont regroupées entre elles et les communes riches entre elles. Le préfet a certes la possibilité de contraindre, mais souvent il ne le fait pas ». Cet élu est favorable aux grandes communautés urbaines de 50 000 habitants plus pertinentes où la cohésion et la solidarité auront plus de sens.

D'autres élus ont préféré renforcer leur police municipale comme à Nice où un recrutement de 100 agents supplémentaires est programmé d'ici 2011 pour atteindre un effectif de 718. Cet exemple illustre le mouvement engagé au début des années 80 où l'on comptait 4000 policiers municipaux contre 18 000 actuellement. Toutefois selon le général de gendarmerie WATIN-AUGOUARD « il y aura une augmentation du nombre des polices municipales avec l'intercommunalité sans pour cela aboutir à un changement radical comme en Espagne où pour 53 millions d'habitants il y a 53 000 policiers municipaux. La continuité de l'augmentation des polices municipales sera limitée par la pression fiscale. ». Dans la plupart de ces communes, la répartition des missions avec la police nationale est définie dans une convention de coordination mais avec le souhait « de ne pas rationaliser la police municipale pour éviter l'écueil de la police nationale qui se désengage des actions non quantifiées dans les statistiques (bruit, jeux de ballon). L'action policière est évaluée sur des taux de criminalité, d'élucidation, le nombre de mis en cause, en complète antinomie avec des démarches proactives ou de « négociation » avec les habitants des quartiers. »

La police municipale joue alors le rôle de proximité, de réassurance de la population par une présence visible sur la voie publique, des contacts directs avec la population, des actions de prévention dans les établissements scolaires ou enfin à travers les comités de quartier (164 à Nice). Un observatoire de la tranquillité vient d'être créé sachant que les principales préoccupations des citoyens sont les sans domicile fixe (900 à Nice), les déjections canines et le bruit. Mais ces préoccupations et ce besoin de visibilité ne correspondent pas à la réalité de la délinquance.

Nos interlocuteurs niçois notent que le CLSPD est un lieu d'échanges important et sera encore plus pertinent avec la mise en place de « fiches actions thématiques » d'autant que les attentes de la population sont de plus en plus fortes et contradictoires, que l'intolérance intergénérationnelle devient pesante et que beaucoup d'acteurs ont tendance à se désengager. Ainsi, les syndicats envoient ils régulièrement des courriers sur des nuisances et tapages à la police municipale.

Enfin et à partir des entretiens menés auprès de chercheurs, de sociologues (MM MOUHANNA, ROCHE, QUERO, DELPEUCH) qui ont conduit des études sur le sol français et canadien, on constate « l'émergence de systèmes territoriaux de partage d'information et de coproduction d'intelligence sur les problèmes d'insécurité » fruit de la conception territoriale et partenariale de la sécurité née au début des années 80. Tous les acteurs locaux de sécurité sont interdépendants ; à tout le moins ils ont besoin d'une partie des informations détenues par l'autre. L'enjeu se situe donc au niveau du renseignement qui selon Maurice Cusson est l'une des 4 fonctions des services non spécialisés de sécurité avec la prévention (« mesures non coercitives pour empêcher les infractions ») la répression, l'investigation (« recours à la force et à la sanction pour dissuader et mettre hors d'état de nuire les délinquants ») et la gestion de crise, le maintien de l'ordre (« intervention d'urgence lors d'événements qui tournent mal »).

La réponse à la demande sociale de sécurité nécessite que les acteurs régaliens et non régaliens de la sécurité agissent ensemble pour coordonner les politiques locales de sécurité et apporter une réponse pragmatique adaptée aux réalités locales.

L'analyse systémique de l'approche territoriale, la thèse d'une police et d'une gendarmerie nationales fédératrices de réseaux défendue par le général de gendarmerie WATIN-AUGOUARD plaident également pour « redonner aux échelons territoriaux l'initiative de la cohérence de l'action ».

Avec la police de proximité, la police obtenait de nombreux renseignements exploitables sur le plan judiciaire ou sur des tensions susceptibles d'entraîner des troubles à l'ordre public. Aujourd'hui, elle est obligée d'intensifier ses relations avec les autres acteurs de la sécurité qui sont mieux implantés dans le tissu local et détenteurs d'une mine d'informations. Les habitants (les Niçois en sont un exemple) s'adressent spontanément à leur maire pour exprimer leurs récriminations, ou à la police municipale pour signaler des comportements, des faits qu'ils jugent répréhensibles. Selon M.Delpeuch, « la police est de plus en plus consciente qu'elle a tout intérêt à laisser intervenir en première ligne d'autres acteurs dont les modes d'action sont plus appropriés que les siens pour répondre à des désordres mineurs. Elle économise ainsi des ressources qui peuvent être réaffectées aux missions les plus valorisées par l'institution (élucidation des délits, maintien de l'ordre...). Réciproquement, les acteurs ayant des missions de service public – mairies, bailleurs, transporteurs, services sanitaires et sociaux – ont de nombreuses raisons de rechercher le soutien de la police : le souci de protéger la sécurité de leurs personnels dans tous les lieux où ceux-ci sont appelés à se rendre pour travailler, celui de répondre au mécontentement d'usagers ayant subi des préjudices, le sentiment d'être évincés de certaines portions du territoire investies par "l'économie souterraine." »

Les maires ont, eux aussi, de plus en plus intérêt à jouer un rôle actif dans la conduite des politiques locales de sécurité, dans la mesure où leurs électeurs les tiennent pour responsables en cas d'aggravation du climat d'insécurité.

Cette version française de "l'Intelligence led policing" dont Yan Cédric QUERO est partisan devrait pallier l'absence actuelle de démarche stratégique au niveau territorial

2.2.2. Des principes à généraliser

2.2.2.1. La fidélisation

Dans le même esprit, la gestion de la paix publique nécessite une fidélisation de ses acteurs sur le territoire. Cette permanence est indispensable en ce qu'elle pérennise le dialogue et la coopération entre des acteurs qui se connaissent et ont appris à travailler ensemble. Elle permet également une bonne connaissance du territoire ce qui se révèle fondamental dans la réussite d'une police du quotidien ; elle doit concerner aussi bien les unités de terrain permanentes (commissariats, brigades territoriales) dont le « turn-over » des effectifs doit être minimisé que les unités mobiles (cf. la fidélisation des escadrons de gendarmes mobiles ou de compagnies républicaines de sécurité sur des quartiers difficiles).

Enfin, elle permet une bonne connaissance de la population, ce lien étant bien entendu réciproque : les acteurs chargés de la gestion de la paix publique connaissent ainsi les populations dont ils ont la charge, les populations connaissent ces acteurs, les reconnaissent et – si le lien social est correctement tissé – les reconnaissent comme légitimes et apprécient leur action.

La fidélisation présente de nombreux avantages ; elle permet une meilleure information que ce soit entre acteurs de prévention mais également vis-à-vis de la population ; elle améliore la prévention (voir les opérations tranquillité vacances notamment) ; elle est précieuse également en matière de répression par l'amélioration qu'elle implique des échanges d'information entre police municipale et police nationale/gendarmerie nationale.

Cette nécessité de fidélisation se heurte pourtant à une considération triviale mais essentielle : le régime indemnitaire. Celui de certaines polices municipales peut dépasser 50% du traitement ; il s'en suit une mobilité importante des effectifs qui « font leur marché » en proposant leurs services au plus offrant.

Paradoxalement, trop de stabilité sur un poste peut également être nuisible, le risque étant alors pour l'agent de développer des relations trop étroites avec la population pouvant aboutir à une espèce de « copinage » néfaste en terme de probité. Une certaine mobilité géographique peut être recherchée, notamment pour les cadres.

2.2.2.2. Complémentarité

La coexistence de deux services de police sur le même territoire (police nationale/gendarmerie nationale [PN/GN] d'une part et police municipale d'autre part) nécessite de développer une complémentarité des actions. Il est ainsi souhaitable de définir des blocs de compétence dévolus à l'un ou à l'autre (traditionnellement la police municipale gère le stationnement, les troubles du voisinage et nuisances, la salubrité publique et l'urbanisme alors que les autorités régaliennes s'occupent du reste de la délinquance).

Une telle dévolution des tâches évite des conflits positifs de compétence, toujours générateurs de difficultés opérationnelles et souvent désastreux en terme d'image donnée au citoyen. Si elle est naturelle dans le sens PN/GN police municipale, ces deux administrations se désengageant volontiers de certains contentieux pour se recentrer sur la délinquance moyenne ou grande, elle est en revanche plus difficile en sens inverse, le maire ayant une tendance naturelle à vouloir étendre les missions de sa police municipale afin de satisfaire son électorat. Il faut en effet rappeler que la force des polices municipales est justement de se concentrer sur certaines missions aux contours bien délimités alors que les forces de police régaliennes se voient confier des missions multiples et complexes, qualifiées parfois par certains de « tâches indues » mais en tous cas très consommatrices de temps et éloignant les effectifs du terrain.

Quoiqu'il en soit, le but commun à toutes ces forces de police doit être une réponse rapide et seule une réelle coopération entre elles permet d'améliorer cette célérité. Certes cette forte demande du citoyen participe-t-elle pour lui de ce que l'on a appelé le « consumérisme » de sécurité mais il n'en demeure pas moins que la rapidité de la réponse favorise la lisibilité de l'action de la police (pris au sens large) par la population et évite de creuser un fossé entre elles.

2.2.2.3. Feedback et boucles courtes

L'une des grandes forces des polices municipales, rappelée par la plupart des personnes s'étant prêtées aux entretiens lors des enquêtes de terrain, est sans conteste l'existence d'une courte chaîne décisionnelle, doublée d'une boucle de « feed back » également réduite. La réactivité de ces services s'en voit en conséquence améliorée. Ce type de fonctionnement est-il concevable pour la police ou la gendarmerie nationale ? Probablement difficilement mais le raccourcissement de la chaîne décisionnelle pourrait se révéler opportun.

2.2.2.4. Coopération inter-services

La nécessité de développer les instances de coopération inter-services a été mise en exergue lors des enquêtes de terrains. Ces instances, quel que soit leur dénomination (GLTD groupe local de traitement de la délinquance, CLSPD contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance ou CISP, déclinaison intercommunale du CLSPD) sont unanimement appréciées lorsqu'elles sont mises en place (ce qui n'est pas le cas partout malheureusement). Il est clair que leur fonctionnement est amélioré lorsqu'il se situe au niveau intercommunal, la délinquance actuelle – principalement les violences urbaines – étant souvent le fruit de rivalités entre quartiers ou entre villes voisines.

Ces instances permettent le développement de relations institutionnelles fortes entre des acteurs qui souvent, avant leur mise en place, n'échangeaient entre eux aucune information. La force de ces instances est d'amener ces acteurs à apprendre à se connaître – au-delà des préjugés qu'ils peuvent avoir les uns sur les autres –, à dialoguer, échanger et partager de l'information permettant l'amélioration du lien social sur un territoire donné. C'est la pluralité et la diversité des acteurs qui fait la richesse de ces instances. Au-delà d'un « noyau dur » (procureur de la République, maires, services de police et/ou de gendarmerie, police municipale, services municipaux de prévention de la délinquance, protection judiciaire de la jeunesse) l'instance doit pouvoir s'ouvrir vers d'autres partenaires tels que les bailleurs sociaux, les sociétés de transports publics ou

les responsables de l'éducation nationale. Cette composition à géométrie variable permet de s'adapter à toutes les situations de la manière la plus souple et donc la plus efficace. C'est, comme le disait le général WATIN-AUGOUARD, « *la rencontre entre la verticalité régaliennne et l'horizontalité partenariale* ».

La réunion régulière de telles instances permet de développer le partage de l'information opérationnelle entre ses membres à condition que la structure conserve une taille modeste adaptée à cet usage. Il faut proscrire absolument les « grands messes » qui se veulent plus « affichage » que lieu de décisions pragmatiques ; privilégier le « faire » sur le « paraître ».

Au cours des discussions au sein du groupe de diagnostic sécurité, il a été abordé la problématique du rôle de l'architecture urbaine en matière de sécurité. Ce rôle souvent désastreux n'est plus à démontrer : les difficultés confinant parfois à l'impossibilité d'exercer correctement les missions de police sur certains quartiers sont parfois clairement dues à des choix architecturaux irresponsables (« dalles » d'ARGENTEUIL où d'ailleurs sous lesquelles se développe une société parallèle et délinquante protégée, dédales de voies piétonnes inaccessibles aux forces de l'ordre...). L'expérience de la zone de rénovation urbaine (ANRU) de BONDY doit être la voie à suivre dorénavant. Plus de projets urbanistiques d'envergure sans y associer les acteurs de la sécurité. Il en va de l'amélioration des conditions de vie des futurs habitants et de leur sécurité.

2.2.2.5. Réintégrer le citoyen au sein du dispositif

Les réflexions du groupe de diagnostic sécurité ont souvent mis en avant la dérive « consumériste » du citoyen en terme de sécurité. Trop souvent, le citoyen se révèle un consommateur effréné de sécurité mais refuse d'être le réel acteur de sa propre sécurité. Ainsi, tout dispositif inter-services, si ambitieux et original qu'il soit, se heurtera à ce vrai paradoxe s'il ne le prend pas en compte dès ses travaux fondateurs en y réintégrant le citoyen.

Pour ce faire, il est souhaitable que les municipalités développent une politique volontariste qui pourrait s'articuler autour de deux pôles : des organes de réflexion et une information renforcée.

Organes de réflexion très efficaces, les conseils de quartiers composés de citoyens responsables et désireux de s'associer à la vie de leur ville et de leur quartier sont des lieux où émergent souvent des propositions originales qui s'adressent d'abord aux habitants et dont la légitimité à leurs yeux ne peut qu'être renforcée par son origine locale.

Tout élu municipal, tout responsable de services de polices (qu'elles soient nationales ou municipales) ou de gendarmerie le sait : un déficit de communication vis-à-vis de la population dont ils ont la charge peut générer de l'insécurité ressentie, ce fameux « sentiment d'insécurité » est souvent plus important que l'insécurité réelle constatée sur le terrain.

Le seul moyen rationnel et fiable pour restaurer un sentiment de sécurité parmi la population et surtout pour remettre en phase ces deux indicateurs se révèle être l'information.

Elle peut être institutionnelle (c'est alors le rôle de la mairie par l'intermédiaire de ses publications municipales) ; lorsqu'elle est l'œuvre des médias locaux (presse régionale notamment), elle se doit d'être encadrée pour éviter la propagation de fausses informations qui renforcent le sentiment d'insécurité plutôt que de le combattre.

L'attitude trop souvent observée de défiance vis-à-vis de la presse, de refus systématique de communiquer sur une affaire en cours, participant d'une vision passéiste de l'action publique, repliée sur elle-même et forte de son autorité. Cette information à destination de la presse ne peut être fournie que par les organes décisionnels du dispositif de sécurité (mairie et Parquet) afin d'en assurer la pertinence et l'intégrité et pour éviter les « fuites » forcément parcellaires et pouvant donner d'une affaire une vision éloignée de la réalité des faits.

Une communication directe des municipalités avec leurs citoyens se révèle également très efficace. C'est par des réunions et visites de quartiers que l'information indispensable et recherchée par les habitants peut circuler permettant souvent de désamorcer des situations nées d'un déficit d'information pertinente.

Le citoyen doit être acteur de sa propre sécurité. Ainsi, à l'exemple de Bry-sur-Marne où les commerçants ont été associés au dispositif mis en place par la police municipale contre le « racket » : ils ont accepté de jouer le rôle de havre de paix en accueillant les jeunes collégiens ou lycéens victimes de ce type de faits afin de leur permettre d'échapper à leurs auteurs et d'attendre dans de bonnes conditions l'arrivée des forces de l'ordre. Ils prennent ainsi une part active et essentielle au dispositif et sont responsabilisés... tout le contraire du « citoyen consommateur ».

Réintégrer le citoyen au sein du dispositif de sécurité passe également par l'éducation. Il convient à ce sujet de souligner le rôle essentiel joué par les représentants des forces de l'ordre (quelles qu'elles soient) intervenant régulièrement en milieu scolaire pour expliquer, démystifier, conseiller. La gendarmerie comme la police nationale dispose d'unités spécialisées – les BPDJ – dont les effectifs devraient être renforcés (ce qui est malheureusement le contraire ces dernières années). Leurs interventions auprès des élèves améliorent l'image des forces de l'ordre, restaurent les valeurs fondamentales de notre société et éviteront à terme de favoriser le « citoyen consommateur » en mettant en avant dès le plus jeune âge la notion de responsabilité.

Enfin, l'expérience du « délégué à la cohésion police population » qui nous a été exposée par le commissaire de la circonscription de Bondy, Nicolas BOUFERGUENE, semble intéressante à ce point de vue en ce qu'elle explique le rôle de la police à la population dans le but de restaurer le climat de confiance qui trop souvent est remplacé aujourd'hui par la défiance.

Après avoir analysé la complexité du sujet, souligné les bonnes pratiques relevées lors de nos entretiens, il est temps d'émettre quelques propositions dans la perspective principale de dépasser le fonctionnement institutionnel actuel qui nous semble à la limite de l'implosion.

III. Perspectives et propositions : vers un renouveau de la citoyenneté

Il est à noter que les préconisations formulées ci après, si elles ont fait consensus, ne remportent pas pour autant, pour chacune d'entre elles, l'adhésion de tous les membres du GDS.

Alors que le recensement des actes de délinquance constatée marque une baisse constante depuis quelques années et que l'activité des forces de sécurité intérieure n'a jamais été aussi élevée, notre société n'est pas apaisée. Il est vrai qu'aucun policier ou gendarme n'a jamais prétendu résoudre l'équation par sa seule action. Nous le savons tous, les causes sont multiples et principalement externes à leur cœur de métier.

Le constat de l'individu sans appartenance est posé depuis quelques décennies. Le ciment social s'est effrité. Si la réflexion dépasse largement l'action d'une police du quotidien, notre ambition est de démontrer que le schéma de « faire pour faire » des politiques publiques depuis ces 20 dernières années n'est pas une posture acceptable et qu'il revient aux responsables éclairés et en charge de l'intérêt général de réagir.

En fait, la crise est un état permanent. Ce n'est donc pas le sujet. Il s'agit aujourd'hui de s'interroger pour savoir si nos pratiques sont encore efficaces dans l'environnement social et politique actuel.

Un million d'élèves participe à des actions de soutien scolaire. Un chômage de masse, lié à la crise financière et économique qui vient accentuer une situation de précarité et de pauvreté déjà prégnante, conduira à la multiplication des phénomènes d'exclusion. Les marques d'irrespect à l'égard des représentants de la loi, qui se généralisent aux parents, aux enseignants, aux médecins, manifestent plus largement un refus de la contrainte par la jeunesse. Des services publics sous tension en raison de l'état de la dette publique et auxquels les citoyens font appel avec un niveau d'exigence de plus en plus poussé. Tout laisse à penser que

le modèle actuel a atteint ses limites malgré ses tentatives d'adaptation constante, bien souvent mues par une réaction à chaud aux épiphénomènes.

Il nous semble que les politiques publiques ont oublié un acteur essentiel : l'individu ou le citoyen. Celui-ci a été considéré comme un usager ou client des services publics, notion qui tend implicitement à faire peser sur les administrations la responsabilité des relâchements de la société. Certes, l'élève ou la victime, pour ne prendre que les deux exemples les plus emblématiques, a été placé au centre des préoccupations publiques depuis plus de dix ans mais le management public a été défaillant voire contradictoire. Surtout, il a oublié la responsabilité individuelle. Confier le monopole du contrôle social aux forces de sécurité intérieure, par dogme ou précaution excessive, ne s'est pas avéré pertinent. En effet, les demandes de sécurité se développent sans limites or le coût de la protection publique n'est pas sans limites.

Telles sont nos deux propositions. Comment restaurer l'idée d'une responsabilité individuelle, pour soi et pour autrui, comme contrepartie intégrante de la liberté ? Comment adapter les administrations et plus globalement la société à cette fin sans pour autant abandonner la solidarité collective ?

Changer d'échelle pour réussir en s'appuyant sur les forces et les faiblesses de l'homme. L'accompagner, le soutenir mais ne pas se substituer à lui sans quoi nous ne vivrions pas dans un monde démocratique. C'est un projet de société, il faut assurer la transition entre l'Etat providence et l'Etat social. La période actuelle, économiquement fragile, ne semble pas s'y prêter mais l'ambition républicaine doit nous guider à tout moment et tout particulièrement lors des périodes troublées.

3.1. Réaffirmer le rôle principal de l'individu-citoyen pour construire le lien social indispensable à sa propre sécurité et à celle des autres

Le défi est d'amener l'individu, simple consommateur de la République, à se comporter en citoyen actif, pour illustrer parfaitement la devise nationale. Il s'agit de renforcer les libertés individuelles par une responsabilité individuelle solidaire.

Lors de son investiture en 1961, John Fitzgerald KENNE⁷⁴ prononçait ces mots devenus célèbres : « Ne demandez pas ce que votre pays peut faire pour vous mais ce que vous pouvez faire pour votre pays. »

3.1.1. l'analyse de l'actualité confirme le diagnostic

PROPOSITION 1

Aujourd'hui, nous pourrions reprendre cette idée sous la forme d'un ajout à l'article premier de la loi 95-73 du 21 janvier 1995 portant organisation et programmation de la sécurité. Directement inspiré de la loi de modernisation de la sécurité civile (loi 2004-811 du 13 août 2004), le texte proposé est le suivant : « Toute personne concourt par son comportement à sa propre sécurité et à celle d'autrui. »

Le constat des carences est affligeant.

On peut agresser dans un bus ou une rame de RER sans grand risque, les autres usagers n'interviendront probablement pas. Un enseignant, qui est ferme sur la discipline de sa classe, s'expose probablement à une réaction de la part des parents puis de son administration. Un médecin appelé à domicile dans un quartier dit sensible, sera interpellé par les jeunes faisant le siège de l'immeuble avant qu'il ne puisse accéder à l'appartement quand il n'y sera pas conduit. Un groupe de jeunes filles font des fausses déclarations de tentative d'enlèvement, influencées par des articles parus dans la presse locale. Un cadre, parfaitement

⁷⁴

NB : "Ask not what your country can do for you, ask what you can do for your country".

équilibré, n'hésitera pas à dégrader le mobilier dans un stade de football, avant de s'en prendre physiquement aux spectateurs visiteurs. Un conducteur de véhicule, habituellement calme, s'énerve dès lors que le conducteur du véhicule le précédant n'est pas assez vif à son goût. Un occupant dans un habitat collectif ne comprend pas pourquoi il ne peut pas faire ce qu'il veut chez lui. Le même, qui appelle la police ou la gendarmerie parce que son voisin fait du bruit, ne comprendra pas pourquoi on lui demandera de se manifester pour les besoins de la procédure. Faire respecter les règles de salubrité publique est un objectif très coûteux pour les collectivités, alors qu'il s'agit de gestes simples et individuels.

Et pourtant quelques épisodes récents ont démontré que la responsabilité envers autrui et l'empathie pouvaient réapparaître aussi spontanément qu'elles semblaient avoir disparues.

Lors des émeutes urbaines de novembre 2005, des habitants ont entrepris une veille nocturne pour protéger leurs biens mais aussi les bâtiments publics. Lors de catastrophes naturelles, les victimes sont habituellement solidaires et s'entraident mais des individus et des familles non touchés par les faits participent également aux actions immédiatement entreprises. Les fêtes de voisins ou de rue se développent. Les opérations annuelles de nettoyage communal trouvent de plus en plus d'écho parmi la population jeune. Un groupe de retraités occupe le hall de leur immeuble ainsi que l'aire de jeux afin de dissuader d'autres, plus jeunes, de faire de même. De toute évidence, le terreau n'est pas définitivement stérile. Il est encore temps de réagir.

La difficulté est de trouver les leviers pour responsabiliser les membres de la communauté nationale. Le véritable défi, financier et organisationnel, est de mobiliser l'individu. Car il s'agira souvent de traitement au cas par cas qu'il faut détecter le plus rapidement car le trouble est d'autant plus facile à appréhender qu'il sera identifié tôt. Un départ de feu s'éteint avec un verre d'eau si on réagit immédiatement !

3.1.2. La responsabilisation de l'individu est collectivement efficace

Reprenons nos exemples. Faire le choix de la judiciarisation de la responsabilité, est souvent un signe de désespoir, voire même un constat d'échec. Accessoirement, c'est méconnaître le fonctionnement de notre justice, complètement submergée par les trop nombreux contentieux. Faire peser sur la police judiciaire, la charge de régler les dysfonctionnements sociaux va éloigner mécaniquement ses agents de la population (lourdeur de la procédure pénale actuelle), créant un modèle professionnel apprécié des seuls professionnels de la sécurité. Fondamentalement, c'est commettre une erreur sur la nature du droit pénal, si c'est la voie choisie. Le droit pénal est un droit particulier, qui n'est pas constructeur de liens, mais un droit qui trouve sa pleine efficacité dans son caractère dissuasif. Son seul but est d'interdire par principe l'usage de la force privée et d'encadrer celle des autorités publiques. Entrer en procédure est révélateur d'un échec collectif.

Revenons aux notions de juge de paix, de gardien de la paix. Restaurons l'efficacité de la police administrative, symboliquement sanctionnée par une contravention de 1^{ère} classe, en restaurant l'autorité de police (mairie, préfet, police et gendarmerie). Renouvelons les procédures judiciaires de gestion de proximité des conflits et de médiation pré-pénale. Cette proposition va dans le sens de la loi 2007 sur la prévention de la délinquance et le rapport dit Balladur qui propose une réflexion sur le fait d'accentuer le pouvoir normatif du local pour régler les problèmes.

PROPOSITION 2

En France, des panneaux plantés dans l'herbe, expliquent que la pelouse est interdite. A Genève, les mêmes panneaux mentionnent « faites respecter l'interdiction de marcher sur la pelouse ». L'exemple choisi appelle quelques commentaires. En Angleterre, traverser une pelouse publique n'est pas interdit, pour autant il faut la respecter. La liberté reste le principe dans les pays démocratiques mais quand l'autorité décide de restreindre son usage pour le bien commun, il nous semble qu'en France, une explication pédagogique devient nécessaire pour que l'interdiction soit comprise et acceptée.

Nous proposons que l'appel au civisme soit systématiquement rappelé dans la rédaction des règlements de la vie quotidienne.

PROPOSITION 3

La charge émotionnelle transmise par les médias se traduit souvent par l'absence de réflexion sur les faits eux-mêmes. Le journaliste, tout particulièrement de télé et de radio, doit participer au maintien de la cohésion sociale en évitant l'effet de loupe, en limitant le risque de diffusion par mimétisme, en vérifiant la véracité des propos, en restant neutre. Sans remettre en cause sa liberté d'expression, garantie constitutionnellement, il s'agit de l'amener à sa responsabilité de citoyen. Le journaliste doit plus que jamais être très professionnel. Nous vous proposons de sensibiliser la presse afin que notamment la relation des faits divers fasse l'objet d'un traitement positivant le civisme. Il nous semble également utile de rappeler que les faits doivent être présentés de manière neutre, sans parti pris. Il appartient au citoyen de se faire son idée et non au médiateur de (dé) former l'opinion publique. Penser le contraire, signifie que le journaliste abuse de sa liberté.

PROPOSITION 4

Par principe, tous les adultes sont responsables de tous les enfants. L'autorité parentale est ainsi « partagée virtuellement » entre les adultes qui sont appelés à prendre en charge professionnellement ou non la surveillance et l'éducation des enfants. Par principe, la parole de l'adulte doit primer sur celle de l'enfant pour favoriser le respect de l'adulte. Cette posture n'interdit en rien de contester un éventuel comportement de l'adulte mais il s'agit de ne pas renverser une loi naturelle. C'est réimplanter le lien inter-générationnel dans les dispositifs visant à restaurer la cohésion sociale.

Les membres du GDS sont particulièrement attachés à souligner le fait qu'il est nécessaire que dans l'inconscient collectif, « jeune » ne rime plus avec « voyou » ou « délinquant ». Pour cela, il faut restaurer le dialogue entre les générations ce qui est une lourde tâche que certaines communes ont mis en œuvre par des opérations originales.

Nous vous proposons que la règle de principe puisse être inscrite dans les environnements professionnels pour encourager la responsabilité et le respect des adultes. Les déclinaisons sont innombrables.

PROPOSITION 5

Nous vous proposons de ré-instaurer un véritable service civique, rite initiatique nécessaire au passage à l'état pubère du citoyen : obligation de recréer des lieux collectifs d'apprentissage de base républicaine à l'attention des jeunes filles et jeunes hommes pour développer des réflexes d'appropriation collectif du système français et permettant, in fine, l'accès au droit de vote.

Pour autant, il n'est pas question de laisser l'individu citoyen seul face aux dysfonctionnements de la société. Les structures publiques et privées en charge de la sécurité doivent poursuivre leurs missions mais en veillant à conforter l'action individuelle sans se substituer à elle. La coproduction de sécurité telle qu'elle est définie dans l'article premier de la loi 95-73 du 21 janvier 1995 demeure pertinent.

3.2. Adapter en conséquence l'organisation et le fonctionnement des services publics et privés contribuant au contrôle social

Notre histoire est lourde à porter. Des corporatismes nouveaux freinent les évolutions. Notre société apparaît enkystée.

La sécurité a été le moyen de construire l'Etat et sa centralité en France. Il faut parler plus précisément de la sécurité de l'Etat. Aujourd'hui, notre République décentralisée a toutes les peines à se défaire de ses

traditions administratives. Pire, la volonté de rapprocher les centres de décision des usagers a rencontré des oppositions locales. L'émiettement et l'empilement de notre carte administrative, du fait du principe de la compétence générale, qui nous distingue du reste de l'Europe, est un frein important à toute évolution. Le débat entre Girondins et Jacobins persiste inutilement. La politique parfois divise au lieu d'unir.

Il faudrait également dépasser les paradigmes contradictoires entre Weber et Keynes pour mettre un terme à l'hypocrisie publique et administrer équitablement le territoire. Enfin, une dernière rénovation importante reste à conduire. Comment associer l'individu dans le fonctionnement des institutions et des administrations locales ? La démocratie directe ferait-elle peur à nos responsables ? C'est tout l'enjeu de la responsabilisation du citoyen !

Nous vous proposons une succession d'interrogations et de propositions pour répondre à la complexité du sujet du fait de sa généralité.

3.2.1. Le concept de proximité : paradigme pertinent.

C'est un sujet qui touche à l'ensemble des politiques publiques et qui appelle probablement des solutions diverses en fonction des spécificités des métiers en cause. La sécurité publique, en raison de sa sensibilité politique, mérite un examen fin.

La sécurité publique est une affaire locale. C'est son origine historique. C'est la raison de sa déconcentration opérationnelle aujourd'hui. L'Etat a toujours tenu les rênes courtes de cette police même si les personnels relevaient des communes depuis plusieurs siècles, en nommant ses responsables.

Considérée comme mineure dans le spectre de la sécurité, elle est devenue un sujet de polémiques politiques exacerbées au point de concentrer l'attention des débats présidentiels ces trois dernières décennies.

Autant il est évident que la gestion centralisée atteint rapidement ses limites en raison de la volumétrie des difficultés qui lui sont remontées, autant une réflexion s'impose pour identifier les limites d'une intervention locale dans une matière placée à la confluence des pouvoirs : l'intervention conjointe des autorités judiciaire et administrative, l'insertion du relais politique local confronté avec des objectifs définis au niveau national.

C'est également le niveau territorial où le contact avec le citoyen peut s'organiser de manière plus efficace. Encore faut-il le définir. C'est également le territoire où l'Etat se désengage sans se désengager véritablement, où l'Etat s'engage sans vraiment s'engager. C'est le ressort territorial où doit se manifester la solidarité financière nationale. Nous y reviendrons lors de l'étude des modes de gestion.

Comment éviter que la proximité ne se transforme en localisme où le clientélisme apparaît comme un risque important, où les règles de la fonction publique territoriale ne protègent pas suffisamment l'action des agents de police municipale, où la gestion des ressources humaines est en grande difficulté dès lors que l'absence de mobilité des agents conforte une usure préjudiciable des fonctions ?

PROPOSITION 6

Dans ces conditions, nous vous proposons de créer les garanties complémentaires suivantes :

-abandon de la qualité d'officier de police judiciaire pour les maires et leurs adjoints.

-obligation pour l'autorité locale, en concertation avec les autorités judiciaires et administratives, de faire une présentation annuelle de sa politique de prévention et de sécurité, de décliner les objectifs locaux prioritaires et de justifier l'emploi des crédits d'Etat à cette fin ;

-obligation statutaire de réussite à la formation initiale d'application pour la titularisation des agents de police municipale et le double agrément de l'Etat ; obligation de mobilité géographique lors d'un accès à un corps supérieur sanctionné par un véritable examen professionnel, *de nombreuses*

dispositions statutaires complémentaires peuvent être listées mais nous ne souhaitons pas en faire un catalogue à coloration syndicale ;

-clarifier la rédaction des conventions de coordination : les obligations des polices municipales doivent être fermement rappelées. L'absence de pouvoir d'enquête et de pouvoir juridique de contrainte (hormis le placement en fourrière automobile attribuée aux chefs de service) conforte l'obligation de rendre compte de leurs activités opérationnelles. Le partage territorial ou de missions est prohibé. Les actions menées sur la voie publique doivent faire l'objet d'une communication préalable à l'autorité de police qui peut s'y associer et prendre la direction des opérations. Les images des centres de supervision urbaine doivent être déportées vers la police ou la gendarmerie, ce qui relativise ainsi les tentatives d'autonomie locale.

3.2.2. Vers une nouvelle gouvernance ?

C'est la question principale qui concentre tant le territoire pertinent que l'articulation des forces entre-elles, ou encore l'insertion du citoyen et des sociétés de sécurité privée dans les politiques locales de sécurité.

Le mode de gestion partenariale de la sécurité et de la prévention, au sein de structures communales ou intercommunales, est aujourd'hui parfaitement assumé par tous ses membres. Les liens sont parfois construits alors que les autorités administratives et/ou judiciaires entretiennent des relations conflictuelles. L'organisation des circonscriptions de sécurité publique et des brigades territoriales est adaptée au fonctionnement d'une police du quotidien.

La police du quotidien est une préoccupation récente de l'Etat et sa police, bien qu'issue des polices municipales, ne prend en compte les besoins locaux de sécurité que depuis une vingtaine d'années. La culture du résultat puis de la performance, assise sur des objectifs nationaux, nécessite d'être déclinée intelligemment par les autorités déconcentrées. Toutefois, ces tableaux de bord locaux ne sont pas valorisés, ne sont pas reconnus par l'autorité d'emploi.

PROPOSITION 7

A cet égard, il semble intéressant de sanctionner la satisfaction de la population locale envers ses services publics. Comment insérer l'individu, le citoyen, dans le fonctionnement des institutions en charge de la sécurité publique locale ? Nous pouvons imaginer, à l'instar de ce qui est entrepris dans le cadre du référentiel Marianne, des enquêtes de satisfaction, menées par des opérateurs indépendants et dont les résultats pourraient être pris en compte dans les indicateurs de performance. Le fonctionnement de la police municipale de Chicago, largement étudiée, est également un modèle susceptible d'être introduit en France.

Lors des inspections techniques, l'avis de l'élu local est obligatoirement recueilli. Très souvent, ses interventions politiques impactent la carrière des agents de l'Etat mais sans s'afficher officiellement. Il nous semble qu'il faut passer d'une culture de réseaux à une culture de résultats objectivés. Peut-on admettre que l'élu local puisse établir une contribution écrite à la notation des chefs de service et commandants d'unité ? L'envisager pour les autorités de tutelle administrative et judiciaire ?

PROPOSITION 8

Il semble, en première approche, que le plus simple conduit à rendre l'élu local, responsable de cette mission. L'organisation politique locale est démocratique. Le thème de la sécurité sera traité à l'identique des autres. Le citoyen s'y exprime dans un lien de proximité fort avec les responsables politiques locaux. Le service de police territoriale serait rendu obligatoire par la loi, avec un transfert de la charge financière. Pour éviter les errements connus avec le traitement territorial imparfait de la sécurité civile qui a conduit à la création d'une solidarité financière entre collectivités à travers les SDIS, on pourrait imaginer faire de même en matière de sécurité publique. Dans ces conditions, cette charge financière importante pourrait être prise en

compte par la structure administrative supra-départementale. Une conséquence inévitable conduira tout naturellement à la municipalisation des statuts des policiers et gendarmes actuellement affectés à cette mission.

Le bassin de délinquance lié au bassin de vie dépasse souvent le cadre strict de la commune, la compétence police appartiendra obligatoirement à l'intercommunalité, celle-ci étant elle-même revue.

Dans cette hypothèse, l'Etat doit accroître son contrôle et maintenir un lien fonctionnel avec les polices territoriales décentralisées car les polices spécialisées seraient orphelines de leurs enracinements actuels. De même, les nouvelles entités territoriales doivent pouvoir bénéficier des systèmes d'information de l'Etat (accès aux fichiers de police, aux fichiers réglementaires, notamment).

Pour ce faire, on pourrait imaginer une harmonisation des moyens de communication radio et/ou informatique en prévoyant bien entendu des protocoles sécurisés permettant un partage raisonné de l'information (par un système de permissions limitées réciproques). Ce pourrait être le cas des mains-courantes informatisées tenues tant par les nouvelles polices territoriales que par les forces régaliennes de police.

Conclusion générale

L'ensemble des auditeurs à travers leurs discussions et l'enrichissement de la culture socio- professionnelle de l'autre, ont peu à peu fait converger leur approche des notions clés que sont territoires, lien social et police du quotidien. Cet opusculé est le reflet d'un consensus qui s'est opéré au fil des travaux.

Les réflexions du groupe ont conduit à axer notre travail sur la notion de citoyen alors qu'il était possible d'avoir d'autres approches. En effet, il y avait lieu de ne pas établir de diagnostics et ou de proposer des solutions que tous les professionnels de la sécurité connaissent déjà. La diversité du groupe a permis de cerner les contours d'une réflexion générale de sécurité, tout en conservant prégnantes les cultures professionnelles et approches culturelles des uns et des autres.

Nul doute que l'organisation de la police du quotidien doit être repensée, actualisée, qu'elle doit prendre en compte les évolutions sociologiques profondes et la montée en puissance de nouveaux acteurs non-étatiques. Plus que dire qui doit faire quoi, c'est à dire attribuer aux différents acteurs policiers un rôle et une tâche trop balisés, le groupe a mis en évidence la nécessité de deux dynamiques. Une au plus haut de niveau de l'Etat qui détermine une politique globale de sécurité cohérente, basée sur un socle policier, mais aussi sur une réelle éducation de la citoyenneté. L'autre consiste à permettre à tous les acteurs locaux dont, au centre les citoyens, de jouer leur rôle et de trouver leur place.

Les recommandations effectuées ne prétendent pas tout régler, elles s'inscrivent au demeurant dans une démarche déjà bien engagée ici ou là hors des frontières. L'enjeu est de taille, il vise à donner du contenu à la notion de coproduction de sécurité et ce faisant de permettre une prise en compte en profondeur des criminalités actuelles ou futures.

Bibliographie

Ouvrages :

- BACHELARD Gaston, *La poétique de l'espace*, PUF, 2001 ;
- CASTEL Robert, « *De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle.* », dans Donzelot, Jacques, (dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Éditions Esprit, 1991, pp. 137-168 ;
- CAUQUIL Guy, *Comment se construisent les articulations et les complémentarités entre les dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance et les contrats de ville - note de synthèse - Etude CLS, CCPD, contrats de ville sur 10 sites urbains - Délégation Interministérielle à la ville - 25 mars 2003 ;*
- COING Henri, « *Quartiers anciens et ville moderne* », revue *Projet*, n°9, 1966 ;
- DI MÉO Guy : *Géographie sociale et territoriale*, collection Fac Géographie, Nathan Université, Paris, 1998 ;
- DOLLÉ Jean-Paul, "*Habiter la citoyenneté* », dans « *Ville, exclusion et citoyenneté* », sous la direction de Joël Roman, éditions Esprit, 1993 ;
- DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, collection politique, 1999 ;
La contractualisation, inévitable et imparfaite, in Serge Wachter et alii, *L'aménagement en 50 tendances*, DATAR, éd de l'Aube, 2002, p. 191-195 ;
- FISCHER Gustave-Nicolas, *La dynamique du social*, 1993 ;
- FREUD Sigmund, *Psychologie collective et analyse du Moi*, 1921 ;
- GRAVIER Jean-François, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1947 ;
- HEIDEGGER Martin, « *Bâtir, habiter, penser* », Essais et conférences, Gallimard, 2001 ;
- LAGRANGE Hugues, *La civilité à l'épreuve*, PUF, 1995 ;
- LOUBET DEL BAYLE J-L, *Police et politique*, L'Harmattan, 2006 ;
- MICHAUX Henri « *Textes épars* » in « *Œuvres complètes* » Paris Gallimard, La Pléiade 2004 ;
- POIRIER Jean, *L'homme et la politesse, dans Histoire des mœurs*, tome III, encyclopédie de la pléiade, Gallimard, 1991 ;
- ROCHÉ Sébastien, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, 1993 ;
- SCHELER Max, *Vom Umsturz der Werte*, 1919 ;
- VIEILLARD-BARON Hervé, *Les banlieues, des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette supérieur, 2001, p. 113 ;
- WACHTER Serge, *Introduction*, in *Les défis de l'aménagement, l'aménagement en 50 tendances*, DATAR, éd de l'Aube, 2002, p. 12 ;
- WEBER Max, *Sociologie du droit*, PUF, recherches politiques, 1986, p. 219-235 .

Rapports :

- BONNEMAISON Gilbert, *Rapport au Premier Ministre*, Commission des Maires sur la Sécurité, Paris, La Documentation Française, 1893, 219 p ;
- CUSSON Maurice, DUPONT Benoît, LEMIEUX Frédéric. *Traité sur la sécurité Intérieure* ;
- Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet – 6 août 1982 ;
- DONZELOT Jacques, *conférence organisée par Rennes métropole sur la forme de la ville en 2002*, notes cursives ;
- INHES – 19^{ème} SNE – 2007-2008 – GDS n°3 : « *A quelles conditions les politiques de sécurité peuvent-elles être un facteur de réinstauration du lien social ?* » ;
- Intervention de Daniel BÉHAR, cabinet Acadie, devant les stagiaires du CSME (cycle supérieur de management de l'Équipement), mardi 11 mars 2003, le Puy, « l'Etat local et le territoire » ;
- Observatoire de l'action sociale décentralisée, ODAS, congrès de Marseille, juillet 2005 ;
- Rapport public « *réponse à la violence* », la Documentation française, 1977 ;
- RENAN Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation ?* Conférence prononcée à la Sorbonne en 1882 ;
- SIMULA Pierre, *La sécurité publique à l'épreuve du territoire*. Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications - Bref n° 54 - juin 1999 ;

- PAN KÉ SHON Jean-Louis, Isolement relationnel et mal-être, , division Études territoriales, Insee Première, n°931, novembre 2003 ;
- PEYREFITTE Alain, *Réponses à la violence*, rapport du comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance Paris 1977 ;
- QUERO Yann-Cédric? formateur-enseignant-chercheur. *La police territoriale de proximité*.

Périodiques :

- Actes de l'atelier 32 : *la sécurité sur le partenariat : créer et coordonner un service public de la sécurité sur le plan local* - les Entretiens Territoriaux de Strasbourg – Centre National de la Fonction Publique Territoriale – décembre 2006 ;
- ALLEN Barbara, Michel Bonetti, Patrick Elias Diversité des modes d'habiter et appréciation de la gestion dans neuf quartiers d'habitat social, observatoire d'analyse des dynamiques résidentielles, 2000 ;
- AUGUSTIN Jean-Pierre et Michel-Alexis MONTANÉ : *Différenciation et dualisation de l'action publique : le cas des quartiers fragiles et de la jeunesse urbaine en France*, Lien social et Politiques, n° 52, 2004, p. 81-93 ;
- AUTES Michel, CNRS/CLERSE-IFRESI, Université de Lille I ; *Territoires et subjectivités : les nouveaux défis de l'action sociale*. In : Recherches et Prévisions n° 81 - septembre 2005 - Dossier Intervention sociale ;
- DAVEZIES Laurent, Université de Paris XII ; *De la question sociale à la question spatiale*. Lien social et politiques n°52, 2004 ;
- FERRET Jérôme. *Les polices municipales en France, une perspective socio-politique*. In Déviances et cohésion, année 1998, volume 22, numéro 3, p. 263-288 ;
- GERMAIN Annick et Philippe Estèbe, *Le territoire, instrument providentiel de l'État social*, Lien social et politique, n°52, 2004, p.5-10 ;
- LATOUR Xavier, université Paris Descartes, centre sécurité et défense. *Quel partenariat entre la commune et le département en matière de prévention de la délinquance*. Etudes, octobre 2008.
- LE CORBUSIER, *Manière de penser l'urbanisme*, Boulogne-sur-Seine, Editions de l'architecture aujourd'hui, 1946 ;
- In Lien social et Politiques, n° 52, 2004, p. 47-53 ;
- Penser local. Cahier de proposition 15 FPH.
- Propos rapportés par Jacques Trémintin, in la Banlieue, Editions du lien social, n° 845 du 21 juin 2007 ;
- ROCHFORT Robert, «*Modes de vie*», *ceras, Une société d'individu*, n° 271, automne 2002, La Revue Projet ;
- VIDAL-NAQUET Pierre et Sophie TIÉVANT, *Incivilité et travail de civilité*, Les Cahiers de la sécurité, 57, 2e trimestre 2005, p.13-31 ;

Glossaire

- C.I.L.P.D. : *Conseil Intercommunal de Prévention de la Délinquance*
- C.L.S. : *Contrat Local de Sécurité*
- C.N.I.L. : *Commission Nationale Informatique et Libertés*
- C.P. : *Code Pénal*
- C.P.P. : *Code de Procédure Pénale*
- D.D.S.P.: *Direction Départementale de Sécurité Publique*
- E.P.C.I.: *Etablissement Public de Coopération Intercommunale*
- G.D.S. : *Groupe de Diagnostic de Sécurité*
- G.N : *Gendarmerie Nationale*
- I.N.H.E.S : *Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité*
- O.P.J. : *Officier de Police Judiciaire*
- P.M : *Police Municipale*
- P.N : *Police Nationale*
- T.G.I : *Tribunal de Grande Instance*
- T.P.U. : *Taxe Professionnelle Unique*
- UteQ : *Unité Territoriale de quartier*
- Z.G.N. : *Zone Gendarmerie Nationale*
- Z.P.E. : *Zone Police d'Etat*

Annexes

Annexe 1 : Guide d'entretien des enquêtes de terrain du GDS.

Annexe 2 : Synthèse de l'entretien avec le Général WATIN-AUGOUARD.

Annexe 3 : Compte-rendu du colloque sur la prévention de la délinquance à la mairie de Paris.

Annexe 4 : Synthèse de l'enquête de terrain sur le territoire de la Ville de Bondy.

Annexe 5 : Synthèse de l'entretien de la table de ronde avec la Police Municipale de Nice.

Annexe 6 : Compte rendu d'entretien avec M. Claude DILLAIN, maire de Clichy-sous-Bois.

Annexe 7 : Synthèse entretien M. Pierre CARDO, Maire de Chanteloup-les-Vignes.

Annexe 8 : Compte rendu de la rencontre avec M. Bernard ASSO



1.Travail de groupe : territoires, police du quotidien, lien social:

Quelles interactions et quels modes de gestion ?

(1)Guide d'entretien

PERSONNE INTERVIEWEE :

Nom :

Organisme d'appartenance :

Fonction :

☎ : :

Date :

Heure :

INTRODUCTION

Dans le cadre de la 20e session nationale d'étude de l'INHES, les auditeurs sont chargés de mener des travaux de réflexion par groupe portant sur des thèmes imposés dans le domaine de la sécurité. Le groupe de travail numéro quatre auquel nous appartenons est chargé d'étudier le thème suivant : territoires, lien social, police du quotidien, quelles interactions et quels mode de gestion ?

Beaucoup de travaux ont déjà été menés sur ces thèmes, soit pris individuellement, soit considérés collectivement. Après avoir étudié et détaillé ces différents termes, nous avons reformulé le sujet de la manière suivante : en quoi l'évolution contrastée des territoires vécus et le délitement des liens sociaux provoquent-ils une demande de sécurité sous forme de police du quotidien ?

Dans ce cadre, le territoire communal, même s'il n'est pas exempt d'interrogation sur la pertinence de ses frontières, reste une réalité forte.

Le maire est aujourd'hui un acteur incontournable, reconnu par de nombreuses législations et réglementations, de la vie politique, économique et sociale. Il est aussi devenu un acteur fondamental de la sécurité publique. C'est pourquoi nous souhaitons aujourd'hui recueillir votre témoignage d'acteur de terrain, dans ce contexte spécifique où les territoires s'entremêlent, en vous soumettant nos hypothèses de travail.

Hypothèse 1 : Les nouveaux modes d'actions confortant la montée en puissance du maire au centre des politiques publiques locales de prévention et sécurité n'auraient ils pas comme corollaire le désengagement de l'Etat dans la mission de police du quotidien ?

Hypothèse 2 : Jusqu'où peut on aller dans une gestion territorialisée des questions de sécurité sans remettre en cause l'équilibre national ?

Hypothèse 3 : N'existe-t-il pas un danger à vouloir recréer et renforcer le lien social en répondant à des demandes de citoyens agissant comme des consommateurs de sécurité ?

Avez-vous des propositions, des observations, d'autres points que vous souhaiteriez aborder ?

Synthèse entretien avec le général Watin-Augouard

1 . CONSTAT

La courbe de l'offre de sécurité n'a pas toujours suivi la demande de sécurité ; le gap a été comblé par la PM et les sécurités privées. En 1950, il y avait 500 000 crimes et délits constatés, en 2002 le chiffre passe à 4433 832 .Au début des années 80 on comptait 4 000 policiers municipaux contre 18 000 actuellement.1977 rapport Peyrefitte, 1983 rapport Bonnemaïson . 1983 est la 1^{ère} élection où la sécurité est au cœur du débat.

Les structures territoriales ont évolué : loi 15/11/2001- Loi sur la Sécurité Quotidienne (coopération entre PM), loi de 2002 sur la démocratie de proximité. Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale peuvent avoir des PM intercommunales. Si la commission Balladur prévoit une élection des présidents d'EPCI au suffrage universel, il y aura une réelle concurrence entre PM et GN. Dans les grandes villes, en zone police, les grosses PM sont déjà constituées et la pression fiscale limite l'augmentation des PM.

La police de proximité est faite pour le citoyen. Cette demande de présence, de visibilité de la police de la part des honnêtes gens ne correspond pas aux réalités de la délinquance. La PM doit jouer ce rôle de réassurance pendant que les forces régaliennes se concentrent sur la délinquance. Il y a le temps de la PM et le temps de la PN/GN.

Evolution sociologique : Pendant longtemps il y avait osmose entre la population rurale et la GN ; la proximité du gendarme était sociologique. Désormais la population n'est plus captive ; elle est mobile, et des flux réguliers existent.

Les PM commencent aussi à connaître la mobilité depuis qu'elles sont entrées dans le processus de professionnalisation.

2 . Réflexions PN/GN et territoires

2.1 Analyse systémique pour une approche territoriale adaptée aux réalités locales. Dictature du « milieu ».

Comment se réapproprier le territoire ?

En se posant dans un 1^{er} temps les bonnes questions. Quelles réalités géographique, physique recouvrent mon territoire ? Comment vit-il ? Quel est son bio-rythme ? Quels sont les réseaux physiques (autoroutes, chemins de fer, transports publics qui génèrent des flux, des densités et entraînent des actions en résonance). Quels sont les réseaux humains (réseau des maires, existence d'un EPCI, réseau des PME/PMI,) ? Quelles activités caractérisent le territoire ? Il faut également construire soi-même son réseau pour lutter contre la délinquance (ex : réseau des personnes âgées avec les établissements publics d'hospitalisation, les distributeurs de journaux, les livraisons de repas à domicile). Nous avons un rôle à jouer dans l'intelligence économique. Comment améliorer la compétitivité en assurant plus de sécurité ?

En d'autres termes l'approche territoriale doit être systémique.

La PN doit faire face à la densité et à la continuité 24H/24et la GN également à la continuité H24 mais à l'éparpillement, à l'aléatoire.

Dictature du milieu : les politiques publiques de sécurité descendent vers le bas, les chefs territoriaux doivent ouvrir le parapluie pour ne pas laisser passer ce qui ne concerne pas le territoire. **Il faut redonner aux échelons territoriaux l'initiative de la cohérence de l'action. Le milieu influence l'organisation** (1ère réponse à la proximité).

Il est nécessaire de garantir l'appropriation locale dans la continuité de l'action territoriale supérieure (échelon régional ou zonal).

Chacun identifie son territoire et la logique de subsidiarité avec l'échelon subordonné. Les personnels doivent avoir le courage d'assumer leur autonomie. Il faut des préfets stratèges et non adjudants d'escadron.

La force de la PM est sa réactivité, son adaptation aux attentes locales et sa courte chaîne décisionnelle (il faut quelques semaines pour obtenir de nouveaux équipements police mais 2 à 3 ans dans la GN/PN).

Risque est que la GN/PN restent une police d'ordre public limitée. Dans les schémas de videoprotection la PN/GN deviennent des clients de la PM pour garder leur légitimité, la GN doit développer son intelligence territoriale par rapport à la surface, à la distance et la PN par rapport à la densité et aux territoires ciblés.

Il y a toujours eu un combat entre l'Etat et les communes. Il a toujours gagné mais actuellement il perd du terrain sur le plan budgétaire et de la réactivité.

Dans la GN on a une problématique territoriale : polyvalence et proximité mais avec comme limite la spécialité. Dans la PN on a une spécialisation (organisation stratifiée créée en réaction à des événements) avec un mouvement vers la polyvalence.

Le jour où les PM rentrent dans le domaine de l'investigation sachant que le législateur a toujours arrêté les pouvoirs des PM devant le mur de l'investigation, elles perdent leur socle de légitimité en se heurtant au cercle vicieux : infraction → enquête → bureau → moins de VP → moins de prévention → plus de délinquance → infraction ...

PN/GN lien social

En étant acteur social, on crée du lien social. La PN/GN doivent être fédérateurs de réseaux.

Le CLSPD est une rencontre entre la verticalité régalienne et l'horizontalité partenariale. C'est là que la PN/GN sont créateurs de lien social. Créer du lien social n'est pas notre job ; mais amplificateur du lien social c'est notre job. Il faut aller chercher tous les acteurs possibles du territoire.

Il y a un levier avec les conventions de coordination signées par les préfets.

Les PM sont appelées à gérer des stocks alors que la PN/GN sont appelées à gérer les flux qui traversent les stocks.

Prospective

Le système dual PN/GN sera mieux géré, plus complémentaire à condition que la GN/PN identifient leur intelligence systémique propre. Comment cultiver ses différences dans un système complémentaire ?

Augmentation du nombre des PM avec l'intercommunalité sans pour cela aboutir à un changement radical comme en Espagne où pour 53 millions d'habitants il y a 53000 policiers municipaux.

La continuité de l'augmentation des PM sera limitée par la pression fiscale.

Le secteur privé de la sécurité peut se développer s'il y a une demande solvable. Quelle est la limite de l'obligation que doit s'imposer un investisseur privé ? Quand passe-t-on à la puissance publique ? La séparation public/privé est poreuse (ex : transports des euros avec les sociétés privées, ou les stadiers).

Les sociétés de sécurité privée sont moins contrôlées par la CNDS que la PN/GN.

Compte-rendu du colloque sur la prévention de la délinquance à la mairie de Paris

Le CIPC est un centre qui existe depuis 15 ans pour promouvoir les échanges et pratiques prometteuses dans le domaine de la prévention de la délinquance. Ses membres se composent de gouvernements, de villes, d'organisations spécialisées et de centres de recherche. Il a l'avantage d'être à la croisée des gouvernements, du monde de la recherche, des praticiens du terrain et de la société civile. Il s'agit bien d'un organisme communautaire au sens anglo-saxon, partageant les mêmes intérêts ou ayant la même origine ethno-culturelle. Il sert à la fois de centres de connaissance et centres de ressources, de centres de recherche, de centres de coopération.

Un rapport international a été publié sur la prévention de la criminalité car petit à petit s'est constitué un corpus international de normes en matière de prévention de la délinquance. **Ont été soulignés l'importance du partenariat, le rôle des échelons locaux, leur articulation avec échelon national et la variété du dispositif de prévention.** Beaucoup de pays ont mis en place (9 en 1999, 42 en 2007) des pratiques interministérielles, des stratégies de prévention liées à une criminalisation de certains comportements. Ailleurs se développent les pratiques de prévention démontrant l'intérêt et l'efficacité des stratégies locales. La prévention demeure cependant un domaine jeune. En recherche, les études restent parcellaires. Certes les politiques publiques se diffusent mais des outils sont nécessaires pour faire évoluer les pratiques. La police a un rôle à jouer dans le domaine de la prévention. Des stratégies nationales sont définies, mais **la police est présentée comme le premier acteur intervenant dans le domaine de la prévention, mais il existe de grandes difficultés pour changer les cultures et les modes d'action.** Il y a beaucoup de marge de progression.

D'autres travaux ont été menés sur la sécurité des femmes. Il s'agit d'une préoccupation universelle. Des enquêtes de victimisation ont montré que un tiers des femmes interrogées avait été victime de violence dans les 12 mois précédant l'enquête. Il existe beaucoup de dispositifs législatifs, beaucoup de campagnes de prévention. Cependant le besoin de sécurité des femmes reste encore à connaître. Beaucoup de structures aident à la résolution des conflits, à la médiation. Des maisons de justice et du droit ont essaimé partout. Tous les enjeux de proximité sont développés et l'information circule sur les droits. Au total un recueil de 60 pratiques a été réalisé. Ces enquêtes sur la sécurité des femmes ont permis d'avoir un outil méthodologique, de diagnostic d'évaluation, permettant aussi de faire des propositions. Il s'est fondé sur l'expérience quotidienne des femmes dans leur environnement. Les femmes ont été érigées en expertes de la sécurité en partenariat avec les autorités qui décident dans le domaine de la sécurité publique. Des contacts ont été établis avec la préfecture de Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise pour mettre en oeuvre cette méthode. Une expérimentation pourrait avoir lieu permettant de formaliser méthodologique qui pourrait être généralisé dans le cadre des CLSPD et des CUCS.

Remarque : il est un paradoxe dans les pays occidentaux ; en même temps que se développe la prévention, on observe une criminalisation des comportements. Ainsi on constate un renforcement des législations pénales à l'égard des mineurs, les incivilités deviennent des comportements antisociaux, des lois se mettent en place notamment sur les rassemblements dans les immeubles en France ou en Grande-Bretagne la forte législation sur les comportements sociaux.

Plusieurs exemples de bonnes pratiques de coopération ont été présentés.

Des travaux ont été menés sur l'analyse spatiale de la délinquance (géo-codage technique qui permet de positionner les points de délinquance et d'en faire une analyse).

Il s'agit de faire un état des lieux du « crime mapping » (analyse spatiale de la délinquance) dans un objectif opérationnel. Puis de comprendre les mécanismes de fonctionnement de la géo-criminalité : comment les différents crimes se répartissent entre les quartiers ? Quels facteurs sont associés à ces crimes (physique, sociaux, économiques) ? Quels quartiers affichent des taux de faible criminalité alors qu'ils présentent des facteurs de risques ou de protection (éducation, famille)? Quelle distance est parcourue par les auteurs (par exemple pour des violences, l'auteur fait un trajet de 350 m alors que pour un cambriolage il fera plusieurs kilomètres)?

Un deuxième projet a consisté à faire la cartographie des abus des mauvais traitements enfants à Montréal. Cette cartographie est devenue un outil collaboratif de partenariat disponible sur Internet pour les acteurs.

Un troisième projet a consisté à une étude menée sur les vols de véhicules à Sherbrooke, ville de 150 000 habitants. Plusieurs données ont été croisées : le recensement INSEE, les fichiers des sociétés d'assurances sur les marques de véhicules dans la ville, l'analyse socio-économique des quartiers et les chiffres de la délinquance s'agissant des vols de véhicules. Ainsi 33 % des vols de véhicules concernaient la marque Honda alors que celle-ci ne représentait que 19 % du parc. 49 % des vols avaient lieu en début de semaine, 52 % le soir ou la nuit. Le top 10 des aires les plus sensibles a ainsi été diffusé.

À la rencontre des services de géomatique et des services opérationnels, d'autres champs de recherche peuvent être développés. Mais l'utilisation de la géo-criminalité reste plutôt ponctuelle ; il est toujours difficile d'utiliser le géo codage. En France dans la base de données 4001, il n'y a pas de système de géo codage pour l'instant mené il pourrait être intégré prochainement.

Des échanges ont également eu lieu pendant trois ans entre trois villes Montréal, Bordeaux et Liège. Ils ont abouti à la création d'un manuel pratique pour l'action sur les nuisances publiques, « les irritants ». Ainsi sont comptabilisées au quotidien des petites choses qui prennent sens (comptages de seringues jetées sur la voie publique et ramassées par les services municipaux). L'évaluation est menée à plusieurs reprises pour mesurer les effets et le personnel municipal a été formé.

L'INAVEM, fédérations d'associations qui s'occupent des victimes, elle naît en 1986 et regroupe 150 associations d'aides aux victimes. Son but est d'accueillir, former, soutenir et accompagner les victimes. Son financement se fait par la justice, les collectivités territoriales et la politique de la ville. Il existe 600 points d'accueil dans les commissariats, les mairies... Dans certains pays des maisons des victimes ont été créées pour réinsérer ces dernières dans la vie sociale car l'infraction perturbe fortement et la réintégration dans la vie sociale est parfois complexe. Dans d'autres pays, c'est la volonté de créer du lien social qui l'emporte. La justice est conçue comme un restauratrice permettant le retrait du lien entre les auteurs d'infractions, les victimes et les communautés. La reconstruction des victimes exige alors de s'intéresser aux mis en cause. La structuration de l'aide aux victimes est un peu bouleversée par la restructuration judiciaire.

M. BERNARD, conseiller stratégique en sécurité publique pour la sûreté du Québec. Le Québec compte 8 millions d'habitants répartis sur 1,5 millions de kilomètres carrés. Pour le Québec, le policier le premier acteur de la prévention. Le Québec a mandaté le CIPC pour faire un état des lieux des 45 programmes de prévention de l'organisation. Cela a donné lieu à l'élaboration d'un recueil d'informations sur les programmes et les pratiques, les attentes des membres, l'évaluation des solutions pour réaliser une lecture de l'environnement. Maintenant la sûreté du Québec doit définir ses priorités à partir de cette étude.

Julien HEGLY DELFOUR a présenté l'expérience des correspondants de nuit à la Ville de Paris. Des correspondants de nuit ont été créés en 2001 et aujourd'hui en 2009 il a été décidé de multiplier par deux le nombre de correspondants. **La rue est un lieu d'échanges et de tranquillité où il faut recréer le lien social.** Les correspondants de nuit sont des agents municipaux qui ont un rôle de médiation. De 2004 à 2006, 6 équipes en régie directe composées chacune de 14 à 25 agents ont été créées. Elles disposent des moyens humains et matériels répondant aux objectifs qui leur ont été fixés. Ils suivent deux mois de formation à la gestion des conflits, au droit pénal, en toxicomanie... Ils sortent par groupe de trois ou quatre pour un territoire de 15 à 20 000 habitants identifiés. C'est une sorte de guichet unique alors même que les services publics sont fermés : ils accompagnent les personnes âgées, assurent la veille technique et résidentielle, la veille sociale, la médiation notamment en prévention des nuisances et des incivilités. Ils ne verbalisent pas mais indiquent le coût d'une éventuelle contravention. Ils font de la résolution de petits conflits entre les usagers de l'espace public et remplacent notamment les services de police sur les nuisances et les bruits de voisinage. Ils sont également formés pour donner les premiers secours si ils sont témoins d'un accident. Ils rédigent chaque jour des fiches de signalement qu'ils échangent dans des réunions de suivi au sein de chaque arrondissement, réunion qui permet de réorienter leur activité. Ils travaillent en partenariat avec les commissariats, les services sociaux, les services techniques, les bailleurs, les acteurs locaux divers. Les correspondants de nuit sont attachés à la direction de la prévention et la protection à la mairie de Paris. Le coup d'une équipe de 14 à 25 personnes varie de 500 000 à 800 000 euros. Il s'agit là **d'une frontière entre la médiation et la police du quotidien.**

Une expérience à également été réalisée pour les gardiens de la paix dans le département de 93. La politique de la ville a été présentée aux agents. Cette expérience sera inscrite dans le nouveau schéma directeur d'information de la police zonale et étendue à l'école des officiers de police nationale.

Sur le thème de la prévention de la délinquance, mobilisation civile et recherche de la juste peine se sont exprimés plusieurs participants. M. Jean-Pierre BLAZY, maire de Gonesse explique que la France a rompu avec la politique de proximité alors même qu'au Québec un consensus politique cherche à associer tous les acteurs de la sécurité. Ainsi la loi de 2001 développe des principes : rapprochement avec les citoyens, partenariat entre toutes les institutions, orientations prioritaires à la prévention de la commission des délits. L'acte délictueux est ainsi mieux partagé entre le délinquant, la victime, les proches, les acteurs de terrain. Ils ont tous le droit à autant de considération. Il existe une mobilisation de toutes les communautés qui sont des alliées de la police nationale. Le concept de profilage criminel a remplacé le concept de profilage racial devenu illégal. Il a constaté sur place une réelle implication territoriale dans l'analyse de la délinquance, le travail en amont avec les partenaires, la recherche des solutions possibles.

Jean-Amédée LATHOUD, procureur général près de la cour d'appel de Versailles s'est intéressé à la justice alternative. En France, il existe trois missions de la justice : le juridictionnel, l'alternative à la sanction, et le pré ou post juridictionnel. La police au Québec participe activement à l'alternative aux poursuites. Ainsi pour les adolescents de 12 à 17 ans primo délinquants, la police peut décider de les envoyer vers un organisme de justice alternative. La formation des policiers a été modifiée en conséquence. Des policiers sont chargés des droits et libertés. Il y a accord entre le maire et la police sur les objectifs et un contrôle sur les résultats. Au Québec, la police est avant tout aux services du citoyen plutôt que du droit. La commission québécoise des libérations conditionnelles est constituée d'avocats et non de juges et rassemble aussi des citoyens de la communauté. Ce sont eux qui décident des sorties de prison et les mesures nécessaires (sanitaire ou social) et qui prennent les avis des associations de victimes. La question de la sortie de prison et d'application de la peine est donc prise en charge par les citoyens. Les associations communautaires ont une place essentielle dans le processus pénal. Ce sont des organismes qui associent personnes civiles, organisme public, administratif. Elles sont financées par des fonds publics, privés par les professionnels des entreprises ou des particuliers. Les victimes sont associées étroitement à toutes les étapes du processus pénal, en étant accompagnées des organismes communautaires. La France est donc à la croisée des chemins. Soit elle réaffirme l'importance du rôle de l'institution judiciaire et elle s'en donne les moyens soit elle développe l'aspect prévention.

Le système québécois est cependant difficile à mettre en place en France car le cadre institutionnel n'est pas comparable et il existe de nombreuses variations de doctrine d'emploi dans la police. Il s'agit plutôt d'une juxtaposition d'acteurs que d'un dialogue réel. Le consensus politique sur ces questions n'est pas suffisant. Il existe plutôt une inflation à la répression. Au Québec on ne constate pas de crispations idéologiques sur ces sujets et le pragmatisme l'emporte. En France on légifère du haut, tout est codifié. Au Québec il y a une souplesse sur les concepts à partir du moment où cela marche.

Le maire qui est un politique doit-il être coeur du dispositif ? En fait, le maire n'a d'autorité sur personnes, ni la police, ni l'éducation. Il faudra ramener chacun sur son rôle de compétence. Au Québec, la communauté est vue comme une ressource et une force. Elle bénéficie de financement. Il existe un meilleur respect des personnes, la participation de tous à l'action, le respect de la pluralité culturelle. Le citoyen est un acteur de la construction communautaire.

Commentaires : les stratégies de prévention doivent s'appuyer sur des stratégies de solidarité. C'est là que les élus sont le plus à même de s'impliquer. Ce sont eux les organisateurs du vivre ensemble. La loi de 2007 a chargé les maires de coordination d'acteurs sur lesquels ils n'ont pas autorité. Donc seul le partenariat peut agir, mais beaucoup de partenaires diluent la question. Face à cela que peut-on faire? Beaucoup d'expérience sont menées, mais elles ne sont pas accompagnées scientifiquement à la différence du Québec. En France aussi se pose la question de ce que doit être le partage de l'information. Le secret même s'il est parfois partagé reste le plus répandu.

Enquête Bondy

La circonscription de police de Bondy dispose :

- d'un Département de prévention et de communication qui apporte un soutien matériel et intellectuel au circo ;
- d'un policier référent correspondant scolaire ;
- d'un soutien support pédagogique ;
- d'une communication interne : diffusion instructions/compagnes de prévention... ;
- d'une communication de presse ;
- d'un Département d'aide aux victimes en phase de création, dirigé par une assistante sociale recrutée par la mairie et subventionnée par l'Etat ;
- d'une Brigade des mineurs qui traite de la dimension pénale (mineurs acteurs et victimes) ;
- de 20 délégués à la cohésion (anciens policiers) dont l'action principale est de rentrer en relation avec les bailleurs sociaux (03 sociétés qui gèrent les bâtiments à Bondy), gardiens d'immeuble et parfois syndic (suivi).

L'objectif est d'expliquer aux gens le travail de la police (travail de pédagogie), Changer l'opinion des citoyens vis-à-vis de la police, donner une image vraie de la police, améliorer en conséquence la relation entre la population et la police.

Ils travaillent 2 à 3 jours par semaine et établissent des rapports mensuels sur leurs activités pour remonter les difficultés rencontrées. Ils disposent d'un téléphone et d'une carte de visite.

Bondy est une ville de 74 000 habitants.

Mesures jugées par les acteurs du terrain nécessaires pour une meilleure prévention :

- citoyen acteur : témoignage nécessaire ;
- urbanisme ;
- situationnel.
- bonnes pratiques à encourager ;
- UTEQ dans les quartiers extrêmement dégradés : contact avec la population délinquante en pratiquant des horaires modulables ;
- maison des parents ;
- femmes relais ;
- écoles : encourager la médiation entre les parents et les chefs d'établissements.

○ Territoire pertinent :

- l'échelle territoriale pertinente : tant qu'on peut gérer ;
- tenir compte des problèmes de coordination et de coopération ;
- pas les mêmes stratégies.

Synthèse entretien PM Nice

Participants à la réunion (orthographe phonétique) :

- la directrice de la sécurité (Mme Casanova),
 - la chargée de mission de l'adjoint au maire chargé de la sécurité (Mme Ribaud),
 - le directeur de la PM et de l'observatoire de la tranquillité (M. Nonanovitch),
 - le responsable de cet observatoire en cours de création (M. Marico),
 - le chef de la brigade environnement (M. Pinazo)
- L'adjoint au maire chargé de la sécurité M. Kandel attendu comme Madeleine de Brel n'est jamais venu.

I . Présentation sommaire :

La police municipale de Nice qui fêtera ses 10 ans en avril 2009 compte 618 agents :

- 282 policiers municipaux ;
- 164 ASPV ;
- 128 agents dédiés à la prévention routière ;
- 46 agents administratifs.

Ratio de 1 agent pour 767 habitants (à Cannes 1 pour 300) ; ratio présence sur la VP est de 3 à 4 agents (7 pour la PN).

La PM est organisée en unités de roulement, brigades de nuit, équestre (en cours), nautique, cynophile, environnement.

Le poste central fonctionne H24 (un 2^{ème} poste sera prochainement ouvert H24) et les annexes de 8h à 20h.

Approche territoriale dans l'implantation des postes de PM : installés là où la PN n'est pas.

Recrutement de 50 policiers municipaux en 2009, 25 en 2010 et 25 en 2011. Recrutement local par bouche à oreilles qui tend à se réduire dans le cadre de la professionnalisation des PM.

Le découpage de la ville en « territoires » a été abandonné pour celui par « quartier ».

Intercommunalité à l'est du département.

1.1 Missions /Points forts /Points d'effort :

La nouvelle convention de coordination avec la DDSP liste désormais les missions conjointes PN/PM (bruit, sans domicile fixe, intervention dans les quartiers sensibles par exemple) et les missions propres à la PM. La répartition thématique et non territoriale a été privilégiée. L'été, il y a une répartition spécifique : PN pour le vieux Nice et PM pour la promenade des Anglais.

Selon nos interlocuteurs, la police de proximité, la police du quotidien est et doit être au cœur de la PM. Le bruit, les chiens (surtout les déjections canines), les SDF (900 à Nice) sont les préoccupations principales des citoyens. Les retours des élus sont très positifs quand il y a prise de contact avec la population.

On assiste à une montée de l'intolérance entre générations (notamment des personnes âgées à l'égard des jeunes enfants) ou entre groupes sociaux.

La PM mène de nombreuses actions de prévention :

- permis piétons pour les enfants de CM1 CM2 ;
- actions dans les lycées auprès des jeunes utilisateurs de deux roues ;
- courrier aux parents (réparation des vélos) ;
- action à destination des seniors (aller à la banque, prendre le tram etc.) ;
- action auprès des CMI/CM2 sur l'éco-citoyen (le tri sélectif, les déjections canines).

Souhait de ne pas rationaliser la PM pour éviter l'écueil de la PN qui se désengage des actions non quantifiées dans les statistiques (bruit, jeux de ballon).

La PM n'a pas de culture du renseignement (« tout remonte en vrac ; ensuite il faut faire un tri PM/PN » dit Mme Casanova. Les affaires de racket, de prostitution sont ainsi consignées sur des bordereaux envoyés à la PN. Selon Mme Casanova il y a confusion dans la population entre PN et PM (ex.: sur les violences scolaires aux abords des lycées). La PM rencontre des difficultés pour apporter des réponses à la population.

Le recueil des statistiques n'est pas achevé. Les courriers, les sollicitations dans les quartiers, les recueils d'information auprès des agents constituent les sources de recensement des attentes des citoyens.

Présentation de l'expérience appelée « chaîne de vigilance » de Mougins et du lien social recréé entre les voisins (surveillance mutuelle des habitations dans un secteur résidentiel).

1.2 Relation avec la Police Nationale

Convention de coordination sur le tir entre DDSP et PM.

Problèmes de transmission de l'information malgré la réunion hebdomadaire PM-PN du lundi notamment sur les actions violentes (VMA) ou sur la cartographie de la délinquance. La transmission hebdomadaire par la PN des vols est trop imprécise. Elle sert au Centre de Surveillance Urbaine qui gère le PC radio et la vidéo protection, (30 personnes, 100 caméras).

Existence d'un centre de coordination (centre Riviera) partagé avec la PN pour le commandement de grandes manifestations.

Un projet de cartographie de la délinquance, de vidéo protection et de géo localisation sont en cours.

Souhait d'avoir un policier municipal au CIC de la DDSP mais sans pouvoir de décision. Souhait que le Service Départemental de l'Information Générale de la DDSP forme les policiers municipaux au recueil du renseignement.

Souhait d'avoir un OPJ spécialisé dans les chiens dangereux voire même un OPJ à domicile (ce dernier point n'est pas repris par tous nos interlocuteurs).

Les transmissions radio sont différentes, ce qui est un handicap à la réactivité. Par contre, partage des moyens radios avec la PM de Cannes.

Indispensable connaissance des pouvoirs du maire et des agents de la PM par la PN.

1.3 Relation avec les autres acteurs

Alors que les attentes de la population sont de plus en plus fortes, beaucoup d'acteurs se retirent. Ainsi, les syndicats envoient-ils régulièrement des courriers sur des nuisances et tapages à la PM. Par contre, il existe un relais via les conseils de quartier qui sont en contact avec l'observatoire de la tranquillité.

Il y a 164 comités de quartier.

Le CLSPD est un lieu d'échanges important. Il est territorial mais à l'avenir il sera thématique avec des fiches action thématiques.

Conclusion :

La PM est moins respectée et moins reconnue par les citoyens que la PN.

Formation obligatoire au tir et à la gestion de l'agressivité.

Dans les années à venir, nos interlocuteurs nous disent voir émerger les polices privées.

Compte rendu d'entretien avec M. Claude Dillain, maire de Clichy-sous-Bois

La ville de Clichy-sous-Bois n'est pas une réelle ville ; en fait il y avait de nombreux pavillons de chasse dans la forêt de Bondy. Vers 1955, le village de Clichy comptait 5000 habitants. Aujourd'hui c'est une ville de 29 500 habitants avec deux périodes d'urbanisation : à la fin des années 1950, de nombreuses copropriétés se juxtaposent dans des parcs de châteaux ; il n'existait pas de centre-ville. À la fin des années 60, de grands ensembles sont construits autour d'une hypothétique autoroute.

Le rôle du maire est important dans la prévention et le traitement de la délinquance. Il ne veut pas de confusion des genres. La création du CLSPD est importante car elle a le mérite de mettre autour d'une même table tous les acteurs. Étant maire depuis 1995, il a vu un réel changement. **Ainsi le maire est un des éléments importants de la chaîne de la sécurité publique. Mais dans ce domaine il estime que chacun doit assumer ses responsabilités et partager son diagnostic.** Il ne s'est pas senti comme un véritable animateur. Chacun doit rester dans sa sphère de compétence. Il craint ainsi une confusion dans le rôle de chacun. À Clichy, il constate un rejet massif des institutions. Il y a donc un grand travail d'explication à faire sur le rôle de chacun. Ainsi au moment des élections, il constate un taux d'abstention monstrueux (à l'exception de la participation de 82 % aux élections présidentielles). L'institution politique est la plus contestée.

Deux groupes locaux de traitement de la délinquance fonctionnent de manière très satisfaisante. Ils ont été mis en place sur deux territoires différents autour du procureur, du maire, du commissaire, d'un représentant des bailleurs, d'un représentant des transporteurs, du proviseur du lycée et du collègue. Les échanges d'informations se font de manière nominative ; les rencontres sont régulières et s'ajoutent des rencontres en cas de crise (affrontements entre bandes).

Il n'a pas de police municipale car il estime qu'il revient à l'État la mission d'assurer l'ordre et la sécurité. Il n'est pas favorable à une municipalisation de la police tant que n'aura pas été traité le problème des inégalités territoriales. L'État doit assurer l'égalité de tous devant le service public. Il pose le problème de la loi Chevènement. Ils souhaitent un garde champêtre urbain pour assurer la qualité de l'espace public comme « park-ranger » (problème de la dégradation du milieu de vie). Ces agents ne doivent pas ressembler à des policiers et gendarmes ; or la loi impose la même sérigraphie, les mêmes uniformes. Il estime qu'il y a un risque important de confusion des genres.

Questions sur la police municipale :

Il constate que la police nationale se désengage de certaines missions, faute de moyens. Alors que **la population exprime beaucoup de demandes, d'ailleurs souvent ambivalentes. L'État doit garantir l'égalité de tous devant le service public.** De plus la police à Clichy ne peut pas bien intervenir si elle ne connaît pas la population car « l'honnête homme » se confond avec le « voyou » : les mêmes tenues, même langage, même lieu de réunion. Exemple, dans les squats de halls, certains jeunes sont très corrects, d'autres très violents. Les demandes de la population sont ambivalentes. Il a regretté la disparition de la police de proximité et se félicite du retour des unités territoriales de quartier. Dans son département, il existe quatre sites expérimentaux, notamment à Clichy/Montfermeil, la Courneuve... Pendant longtemps à Clichy à Montfermeil, il n'y a pas eu de commissariat sur place.

Il est important de créer du vivre ensemble. Mais la conception de la *villa* peut poser problème. En effet les ensembles sont cloisonnés par la géographie, par le socioculturel (bâtiment qui tourne le dos à la rue). L'identité de Clichy-sous-Bois se construit petit à petit. Il y a une volonté de la population mais cela ne va pas de soi. Tout le monde est à la recherche d'outils. Il y a utilisation de la culture comme éléments du « vivre ensemble ». Il existe toujours une tendance très forte au communautarisme. **Le "vivre ensemble" se développe d'abord par communautés culturelles. Le risque de repli communautaire est évident.** On assiste d'abord à des regroupements ethno-culturels qui parfois se territorialisent. Il y a 30 % de HLM. De nombreux immeubles dégradés sont en fait des propriétés privées (copropriétés).

Il existe un sentiment d'abandon de la population : 20 % d'entre elles est composée de chômeurs ; pourtant il n'y a pas sur place d'agences de l'ANPE, pas d'ASSEDIC. 25 % de la population a moins de 25 ans, mais il n'y a pas d'antenne de la CAF sur place. Toutes les tentatives d'y remédier dépendent de la politique de la

ville. Certes une maison des services a été créée avec une antenne de la CAF, mais il existe aussi un gros problème de transport. C'est là le défaut de la société française. Elle ne sait pas intégrer et cherche à assimiler ; mais ce n'est plus à la mode.

Question : A Chanteloup-les-Vignes, il existait une classe moyenne qui assurait la mixité et l'investissement notamment dans le milieu associatif, mais elle s'est progressivement désengagée. Le constat est-il le même à Clichy ?

« Oui, on constate une désaffection des cadres de la vie associative. D'abord il y a une faiblesse des associations (sports, demande de professionnalisation et moindre implication dans la vie locale). Les médecins n'habitent plus dans la ville. Une nouvelle classe apparaît celle des « beurgeois », classe moyenne issue de l'immigration qui commence à prendre cette place . Elle crée des associations, elle intègre le corps de fonctionnaires territoriaux, elle accède à la propriété. Cette dynamique quand même républicaine doit trouver sa place dans la vie politique au risque d'accroître le risque communautaire, au risque aussi d'afficher le communautarisme. La frontière est donc très faible.

Il faut aussi se méfier des gestes improductifs : comme la mise en avant d'un préfet issu de l'immigration alors que depuis très longtemps nous avons eu un président du Sénat d'origine noire. Le préfet de la Seine-Saint-Denis a été vendu comme "musulman". Il est pour la loi sur le voile. Mais celle-ci a entraîné une recrudescence du port de la burka, uniquement par provocation. **À Clichy, l'espace collectif est envahi de signes ostentatoires.** »

Question : Ne faudrait-il pas laisser les populations se débrouiller seules ?

« Il faut faire des kilomètres pour avoir toutes les institutions. Donc la victimologie est inappropriée. Mais faudrait pouvoir le démontrer, car il y a beaucoup de marge dans l'aménagement du territoire. Ainsi il n'y a pas de cinéma à Clichy et la possibilité d'y aller existe mais avec des temps de trajet longs à l'aller et au retour : impossible.

La France n'a pas soldé son aventure coloniale, sa décolonisation. À Clichy, la situation internationale influe beaucoup (guerre du Golfe). On constate la mise en parallèle d'une autre société, avec ses chefs, ses règles, d'autres codes et on constate aussi l'absence de croyance dans la règle du jeu, dans l'avenir. À Clichy, on intègre ces populations dans les administrations et une administration municipale doit ressembler à ses administrés. Mais cela doit se faire naturellement, sans quotas, sans parité. Il faut aussi intégrer le facteur temps. On ne devient pas un dirigeant, occupant un poste à responsabilités dans le monde de l'entreprise en un temps court. Ici la situation est la même, le temps de construction est nécessaire et il faut le faire comprendre. »

Questions : Quelle est votre conception de la police du quotidien ?

« Je souhaite évoquer les unités territoriales de quartier, elles ont été créées intelligemment. La réponse semble adaptée à l'efficacité de la police et devrait permettre de ratifier un lien de confiance avec la population. Au moment des émeutes, il y a eu des débats de quartier qui ont montré une grande défiance de la population envers la police. Il faut renouer ce lien car certains habitants disent qu'ils ont peur que leurs enfants rencontrent la police. L'unité territoriale de quartier peut jouer un rôle positif. Ça déjà été le cas avec la police de proximité. Il y a eu ensuite cet abandon. Encore faut-il que la police joue le jeu. Problème du tutoiement. Il y a une très grande importance de ne pas tutoyer, d'avoir des gestes de civilité, de politesse. Ainsi on constate une grande interaction entre la réaction de chacune des parties. Le maire est aussi frappé par la jeunesse des policiers, leur méconnaissance du territoire de la banlieue. »

Sur l'inter-communalité, il constate un double échec en Île-de-France. Il y en a pas eu beaucoup et constate que les communes pauvres se sont regroupées entre elles et les communes riches entre elles. Le préfet certes a la possibilité de contraindre, mais souvent il ne le fait pas. **C'est la problématique du territoire pertinent.** Il croit davantage aux grandes communautés urbaines, à des regroupements beaucoup plus larges, pertinents où la cohésion et la solidarité auront plus de sens. Pour les niveaux c'est la communauté urbaine de plus de 500 000 habitants. C'est là que s'exerce bien les répartitions. Sur le lien entre la police du quotidien et territoire, il faut examiner l'obligation de résultat.

Compte-rendu d'entretien avec M. Pierre Cardo, maire de Chanteloup-les-Vignes

Chanteloup-les-Vignes est une commune qui comptait 9000 habitants et vient de remonter récemment à 10 000. Si l'on compte l'ensemble de la communauté d'agglomération, on atteint 65 000. Dans cette commune, 80 % de logements sociaux ont été construits sans permis. On a constaté une grande déstabilisation dans les années 70, cinq maires se sont succédés en huit ans, et l'Etat gérait le budget.

Aujourd'hui, le logement social représente toujours 60 % de logements. La population était plutôt déracinée, les familles très nombreuses (20 personnes dans un F4/F5). Les familles sont aujourd'hui moins nombreuses mais couvrent trois générations. Ce qui pose un problème important de gestion de l'espace public.

Avant le maire avait un rôle important dans le domaine associatif. Il a créé des foyers de jeunes ; des bals avaient lieu tous les 15 jours. Le dispositif d'accession à la propriété a été valorisé. Mais les classes moyennes qui tenaient les associations sont progressivement parties. Aujourd'hui, les classes sociales n'ont pas le même niveau, l'emploi industriel a diminué, des classes plus défavorisés se sont installées.

Dans les années 1980, tout disparaît. 80 % des personnes arrivant dans la commune sont au dessus du trait social (niveau d'accès au logement social). On constate un appauvrissement général. RQ : lui-même a voté contre le DALO, car on crée des places là où il y a déjà un problème. Même l'accession à la propriété devient un problème.

Il y a 20, 30 ans, la police était très présente dans l'espace public ; les acteurs sociaux habitaient la ville. Depuis les grandes émeutes, les policiers, les professeurs, les travailleurs sociaux n'habitent plus la ville ; dont il n'y a plus l'investissement associatif des années précédentes et on constate une ghettoïsation de la commune.

L'espace public est donc très important. Les jeunes sont seuls le soir, parfois très jeunes (car sur occupation de logements, pas d'espace de travail ni de jeux, mentalité des pays d'origine qui pousse à vivre dehors). Les enfants sont partagés entre plusieurs temps : le temps de la famille, le temps de l'école, le temps des médias, le temps de la rue. Mais le temps de la rue devient petit à petit le plus important. Or ce sont les grands frères, les trafiquants qui sont dehors et les jeunes se reconnaissent dans cette famille (la demi-journée de "guettance" rapporte 85 €). D'où un problème vis-à-vis de l'image des policiers, de l'école. Des écoles sont brûlées en 2005 car elles ne sont pas respectées. Les familles ne régulent plus. Il y a donc une évolution négative, l'espace public n'est plus tenu.

Pierre Cardo, en tant que maire, n'a jamais considéré qu'il était en charge de la sécurité. **Il n'a pas voulu établir une police municipale car il estime que c'est le rôle de l'État.**

Puis, ce sont les émeutes du début des années 90. L'antenne de police de proximité (15 à 18 personnes) ne fonctionnait pas la nuit et il fallait déposer plainte dans la commune d'à côté. Les jeunes demandent alors un rôle de médiation. **C'est là réellement le rôle du maire.** Après les agressions, il y a eu arrêt de la desserte des bus. De jeunes médiateurs ont alors été mis dans les bus. Leur mise en place a entraîné de nombreux progrès : plus de dégradation, habitude des conducteurs et lignes de nouveaux bénéficiaires. Ces contrats ont d'abord été des CES. Il y a eu une demande identique pour les trains. Mais aujourd'hui c'est une société privée qui a repris la mission sur la ligne Saint-Lazare/Mantes-la-Jolie et une extension a été demandée sur Cergy-Pontoise. Le paiement a d'abord été réalisé par la SNCF puis par les communes au titre de la politique de la ville (CUCS). Ces médiateurs sont identifiés par une veste « Promo Ville » leur installation n'a pas été sans difficulté au départ (mal considérés par la SUGE, regardés comme des "balances"). Il est donc important de mélanger les origines et les âges (ne pas prendre que des jeunes du quartier, certains plus âgés, jeunes sans qualification ou adulte au chômage de longue durée).

En 1997, **avec le dispositif des emplois jeunes, il y a une reconnaissance de la notion d'utilité sociale, donc une reconnaissance de la médiation.** 85 % des jeunes embauchés ont alors au dessus du baccalauréat.

Début 2000, création des adultes relais. « Promo ville » est associative (pour la SNCF et parfois pour la ville). Depuis il y a eu la création de médiateurs municipaux (six) auxquels s'ajoute un policier municipal et deux agents de surveillance de la voie publique. Le travail des médiateurs s'arrête à 22 heures (une astreinte pour la nuit). Ils éviteront que des incidents dégénèrent. Parfois ils se retirent pour laisser la place à la police nationale.

Il est difficile de mesurer le bénéfice de la médiation. Actuellement les municipalités réduisent ses services car il y a de divergences d'intérêts sur le sujet.

Pierre Cardo ne souhaite absolument pas armer la police municipale. Une police d'investigation a été relancée par Nicolas Sarkozy. Elle attaque donc le noyau dur des quartiers, on réduit les trafics. De plus avec l'ANRU, il y a une réduction des espaces de trafic, d'où une montée de la violence. On assiste à des opérations commandos. Mais au final, on a réduit le nombre des auteurs de violences. On a brisé les solidarités entre jeunes dans les quartiers car beaucoup ont été réinsérés. **Cependant avec la crise économique qui arrive, les premiers licenciements ont lieu parmi ses jeunes avec le risque de retour des émeutes.**

Depuis trois ans, puisqu'il n'y a pas de police de proximité, puisque la médiation est correcte, l'action est différente. De 30 à 40 jeunes ont été repérés dans les incidents survenus sur la voie publique. Les travailleurs sociaux n'en reconnaissent pas 9/10 et une seule mesure de protection de l'enfance a été prise.

On assiste donc à une démarche de reconquête de l'espace de proximité depuis trois ans. Les acteurs sociaux et publics doivent reconquérir la rue. Ainsi des activités sont mises en place dans la rue, un cirque vient six mois par an. Ce dispositif obtient de bons résultats même si au début de sa réussite, on a constaté des violences de jeunes pour l'empêcher de se poursuivre. Il faut compléter ce dispositif par une politique répressive adaptée à certains jeunes.

Les habitants rêvent de revoir des policiers en uniforme qui se promènent dans les quartiers. **Mais il faut préparer le milieu au retour de la police.** Un délégué à la citoyenneté a été mis en place et il explique beaucoup de choses. Certes il y a un risque de communautarisme certain, mais qui est lié au risque mafieux ou intégriste. Lui-même était opposé à la loi contre le voile car elle a exagéré le problème. Le port du voile et de la gurka a augmenté avec un aspect de provocation très fort. Il estime que c'était une erreur psychologique.

Il n'existe pas de comités de quartier. Un centre social a été saccagé trois fois puis aujourd'hui fonctionne normalement. Mais s'agissant de la politique de la ville, il faut obligatoirement se concerter. **Il existe un problème de pouvoir dans la cité.** Le lien social est-il un sens ? **Beaucoup de choses se règlent à l'affectif.** C'est primordial pour les quartiers. Il existe beaucoup de solidarités entre les habitants des quartiers. Le village est plus imbu de ses droits car les habitants payent des impôts ; mais la cité où vivent les personnes en difficulté est plus facile car c'est le relationnel qui compte, pas l'autorité. **La présence de policiers doit donc être préparée.**

Sur la communauté d'agglomération, les problèmes changent. Chanteloup est un petit territoire mais actif dans le développement économique. En changeant de territoire, on change la donne y compris pour la prévention de la délinquance. Exemples: échanges avec Carrières sous Poissy ou Andresy pour mettre en place un CISP. De nouveaux questionnements surgissent : pourquoi la mission locale dans des communes qui n'ont pas de zones urbaines sensibles. Pour la prévention dans le cadre du CISP, il existe trois clubs de prévention ; donc volonté d'avoir une structure unique sur le territoire avec le conseil général. **Donc le regard vers le micro-territoire est utile, mais il doit parfois être dépassé.**

La commune de Chanteloup a atteint son équilibre. C'est pour cela que M. CARDO s'est dégagé de sa fonction de maire pour s'occuper de la communauté d'agglomération (six communes). Il travaille sur l'identité intercommunale.

Pour lui , chaque maire à sa vision de la police municipale. **Il est donc prudent sur le développement d'une police intercommunale. Il est contre le pouvoir de sanction des maires, au risque de perdre la confiance de la population. Il estime qu'on ne peut pas faire de la médiation et de la sanction en même temps.** Il reconnaît que lorsque les polices municipales se développEnt, les villes en fait n'ont pas trop de problèmes.

Quel est l'autorité la plus pertinente au niveau local ? Il y a beaucoup trop de lois. Les acteurs chargés de les appliquer s'y perdent. Trop de lois sont prises de manière ponctuelle en fonction des événements. **Se rapprocher du local fait parfois perdre de la cohérence.** Ainsi on constate une évolution très divergente des polices municipales. Sur la question des unités territoriales de quartier, le maire n'a pas été consulté. Il estime qu'il faut préparer l'arrivée des policiers mais il pensait qu'il fallait plutôt renforcer les effectifs en place.

Sur les projets de réussite éducative, il constate que 250 jeunes sont présents sur des activités dans la rue, mais sans aucune structure. Il faut d'abord les attirer et sans vouloir les encadrer car la population est déstructurée. Il faut donc créer des activités, aller là où les jeunes se trouvent et essayer petit à petit de les restructurer notamment de les réconcilier avec l'école. Il faut en permanence jouer avec l'affectif. Mais il faut aussi former les personnels pour qu'ils gèrent cet affectif.

La loi de 2007 n'a pas changé grand-chose. **Il y a un véritable problème de mise en cohérence de la prévention qui peut être véritablement perturbée par l'aspect sanction qui a été donné au maire ; il ne faut pas mélanger les deux.**

Entretien avec Bernard Asso

Introduction de la rencontre et présentation du sujet de recherche du GDS 4 avec les 3 hypothèses

1 . Le désengagement de l'Etat

L'Etat n'existe plus.

Avant on parlait de sujets. La notion de « respublica » faisait référence aux pubères qui portent la toge virile. Quand on devenait sujet, on acceptait de mourir pour l'honneur.

La notion d'Etat disparaît avec la patrimonialisation de la fonction de pouvoir. La puissance publique se développe au nom de la légitimité.

Aujourd'hui, plus personne ne se sent redevable à quelque chose qui le dépasse.

L'individualisme est devenu une vertu cardinale de la société après la seconde guerre mondiale. L'imaginaire a été introduit par les Etats-Unis à cette période avec comme effet que l'idée que la personne vaut mieux que le tout. Toutes les subjectivités sont mises en avant. Il n'y a plus de cohésion d'ensemble.

Avant, la vie se faisait en état de communauté. Il y avait une fonctionnalisation des relations. Les personnes savaient au nom de quoi elles allaient obéir. Mais aujourd'hui, le lien social est sinistré, il est distendu. On peut parler d'une déstructuration du monde au profit d'une vision marchande.

L'idée de nation a été vilipendée. Elle était incarnée par des figures fortes dont la dernière est sans doute De Gaulle. Le débat sur le lien social est semblable à celui de la poule et de l'œuf. Le sens ne s'impose pas, il est ressenti.

La notion de République ne veut plus rien dire dans notre société.

2 . Les échelons territoriaux :

Il y a un chambardement territorial avec différents échelons qu'on cherche à rationaliser. Paradoxalement il n'y a pas plus d'échelons en France qu'en Allemagne.

Le maire dans les communautés urbaine ne sert plus à rien. Il est juste intercesseur et même plus un intermédiaire. C'est un retour à une pratique néo-féodale. On rétablit des duchés. On organise un partage des territoires en fonction des suzerains. En France, le président ne sert à rien, même l'armée a été privatisée.

Aujourd'hui il est encore possible à un élu d'être intercesseur dans un conseil général car les circuits de décision sont courts. Si ceux-ci devaient devenir plus longs ce ne serait même plus possible.

3 . L'ancrage physique au territoire :

Une grande partie de la population française est de quelque part. Elu depuis 1981 à Nice, Bernard Asso a du rechercher la cooptation d'une ou plusieurs des communautés qui constituent le socle des « nicars » (40 000 niçois de souche, 30 000 pieds noirs, 20 000 juifs). Les autres habitants de Nice vont et viennent et pèsent moins que ces communautés d'un point de vue électoral. Dans d'autres villes il n'existe plus forcément ce sentiment d'appartenance fort renforcé par la géographie des lieux. Nice fonctionne de manière insulaire car la ville est coincée entre mer et montagne.

4 . Les citoyens consommateurs :

La notion d'évaluation de la sécurité introduite par le Président de la République est totalement contre productive. Il faudrait en lieu et place de l'évaluation renforcer la puissance des chefs de service pour que ces derniers puissent faire les carrières de leurs agents et non les syndicats (PN). De plus l'évaluation n'est légitime que si elle est faite par des pairs.

5 . Les Polices municipales :

Bernard Asso a souhaité légaliser les polices municipales et a contribué à faire voter ce principe.

De puis 20 ans l'implosion d'une vision néo-féodale avec son système individualiste a généré pour les individus un manque de perspective, de futur. L'anticipation de cet individualisme et du chaos qui l'accompagne l'a conduit à privilégier la création de PM.

L'ancien système est mort. Soit l'Etat devient dictatorial soit on peut s'attendre à un remake des phénomènes qui se sont produits à la Guadeloupe.

La légitimité de la police ne s'acquiert que si cette dernière est capable d'offrir aux citoyens une vraie protection.

6 . Le vivre ensemble :

Il faut développer une vision romaine ou grecque de la société. On peut imaginer un système qui fasse coexister droit du dol et du sang.

Entretien avec Bertrand Gasiglia
Directeur de Cabinet Adjoint du Conseil Général des Alpes Maritimes

Introduction de la rencontre et présentation du sujet de recherche du GDS 4

Le Conseil Général des Alpes Maritimes s'implique beaucoup dans le domaine de la sécurité en finançant la construction des locaux de la police et de la gendarmerie eu égard le désengagement de l'Etat dans ce domaine.

Le Conseil Général finance aussi -bien que ce ne soit pas dans son domaine de compétence- des équipements spécifiques pour les services de l'Etat (caméras, vélos...).

Il soutient également financièrement les créations et l'aide à l'équipement des polices municipales.

A ce jour il n'y a pas de projet de création d'une police municipale départementale soutenue par le Conseil Général. Il ne serait pas forcément pertinent de rajouter un autre échelon en matière de police.