



HAL
open science

Les nécessaires repositionnements de la sécurité publique urbaine

Frédéric Ocqueteau

► **To cite this version:**

Frédéric Ocqueteau. Les nécessaires repositionnements de la sécurité publique urbaine. Revue Lamy Collectivités territoriales, 2006, 15, pp.75-81. hal-00932667

HAL Id: hal-00932667

<https://hal.science/hal-00932667>

Submitted on 17 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sécurité, exclusion et collectivités territoriales (2^e partie)

> GRALE > Paris > 6 avril 2006



sommaire

THÈME 3 : VIOLENCES URBAINES, POLICES ET RESPONSABILITÉS

- Les nécessaires repositionnements de la sécurité publique urbaine, par Frédéric Ocqueteau
- La part des discriminations dans les manquements à la déontologie de la sécurité, par Catherine de Wenden
- La prise en charge financière de la répartition des dommages matériels causés au patrimoine des collectivités territoriales par les émeutes de 2005, par Frédéric Allaire
- Débats

THÈME 4 : COPRODUIRE LA SÉCURITÉ

- L'efficacité des Contrats locaux de sécurité et des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance en question, par Géraldine Chavrier
- Table ronde

RICT 441

THÈME 3 : VIOLENCES URBAINES, POLICES ET RESPONSABILITÉS

Les nécessaires repositionnements de la sécurité publique urbaine

par Frédéric OCQUETEAU, Directeur de recherche au CERSA/CNRS et Paris II

La « centralisation policière » depuis la deuxième guerre mondiale pensée, *a posteriori*, comme une nécessité inéluctable au sein de l'Hexagone, devient une téléologie de plus en plus problématique à tenir aujourd'hui. Car l'institution est en crise de légitimité, au moment où l'on prend acte d'une véritable « balkanisation de la sécurité ». Sous cette terminologie, il faut entendre que, non seulement l'offre de protection se diversifie, mais aussi que les structures publiques de police centralisées sont écartelées par deux tensions : le besoin de se refaire une légitimité infra étatique (locale) comme de repenser leur coordination à l'échelon supra national, européen notamment.

Passons rapidement sur des éléments qui incitent à semblable constat :

- la mondialisation de l'économie oblige les appareils d'État Nation à se positionner face à la mondialisation corrélative des menaces, des risques et des vulnérabilités. L'art de les prévenir (réguler) ou de les combattre (les réprimer ou les dissuader) s'arc-boute sur deux modalités : ou bien, s'appuyer sur les nouveaux instruments d'évaluation de la performance du travail des vieilles institutions policières centralisées sans que soient remises en cause des finalités intangibles au nom du monopole de l'État sur les questions de sûreté (l'arrestation des auteurs fautifs) ; ou bien, repenser les modalités générales du pilotage de la production de sécurité par le contrat

(gouvernance), à tous les échelons où elle est mise en œuvre, en généralisant les « bonnes pratiques » de prévention et de dissuasion, celles qui auraient fait leurs preuves en terme de restauration de la quiétude urbaine ;

- la dilution des « espaces territoriaux » de la souveraineté rend de plus en plus problématiques les notions de « sécurité intérieure » et de « sécurité extérieure », au point qu'on a cru devoir inventer la notion de « sécurité globale » pour penser ensemble des phénomènes interconnectés de gestion de crise, d'urgence, de détection des menaces, dans la mesure où elles prendraient racine dans les turbulences du contexte mondial, et dont on verrait les conséquences se décliner aux échelons micro territoriaux du « quartier » (Monjardet D., *Le terrorisme international et la cage d'escalier. La sécurité publique dans le débat politique en France, 2000-2003*, 2004, *Canadian Journal of Law and Society/Revue canadienne Droit et société*, 19, 1, p. 135-151). Cette nouvelle rhétorique de la « sécurité globale » (Ocqueteau F., *Sécurité nationale et sécurité globale, l'adaptation des services de renseignements français*, *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice/Revue canadienne de Criminologie et de Justice pénale*, 2006, 48, n° 3, p. 435-452) à l'usage principal des « préfets de zone », capables de disposer de l'armée, de la police, de la sécurité civile dans un état de tension quasi permanent (un philosophe évoque même l'idée d'un « état d'exception permanent » : Agamben G., *Etat d'exception, homo sacer*, 2003, Paris, Seuil) prend le risque d'altérer la frontière du champ militaire et du champ policier. Autrement dit, de ne plus savoir exactement départager les frontières de la cible, « l'adversaire » (dans l'ordre interne) et de « l'ennemi » (dans l'ordre externe). Cela se produit dans un moment d'extrême tension où les amalgames politiques et sociaux sont de plus en plus de mise au sujet des « populations à risque de décrochage social » concentrées dans des « quartiers en danger », confondues aux « nouvelles classes de populations dangereuses » concentrées dans des « quartiers dangereux ». Cette confusion entretenue sur la fin justifierait en somme de traquer par tous les moyens possibles de nouveaux fauteurs de troubles, les « ennemis intérieurs » dont se rendraient complices les nouvelles « populations dangereuses » des ghettos urbains.

À tort ou à raison, le cloisonnement traditionnel du « travail social » et du « travail policier » en vient lui aussi à se diluer et à se mélanger dans un contexte institutionnel où l'administration judiciaire se voit progressivement reléguée au statut de chambre d'enregistrement de l'immense travail de formatage des politiques de loi et d'ordre et de criminalisation des nouvelles « populations dangereuses » du ministère de l'Intérieur. La question reste, pour les analystes, de savoir s'il est encore possible de résister à la rhétorique de la « sécurité globale » dans l'ordre interne de l'État Nation, en observant comment se mettent en place les mécanismes qu'elle impliquerait en matière de « gouvernance de la sécurité » (Ocqueteau F., 2006, *précit.*).

C'est dans ce contexte institutionnel de relégitimation autoritaire de l'action policière « par le haut » (Ocqueteau F., *Réponses à l'insécurité, concessions aux pouvoirs locaux et reprises en main du pouvoir central*, in Marcou G., Wollmann H. (dir.), *Annuaire 2003 des collectivités locales*, Paris, CNRS éd., 81-91) qui s'inscrit paradoxalement dans un nouveau processus de déconcentration, que prend place le diagnostic d'inefficacité, pour ne pas dire de faillite, de la « politique dite de la ville ». Cette politique sectorielle, expérimentée depuis vingt ans sous divers habillages, oblige, — et cela, conjointement aux politiques d'ordre à l'échelon local —, à repenser à nouveaux frais la problématique des « objectifs de la sécurisation par la rénovation urbaine ».

Le diagnostic pessimiste à l'endroit de la « politique de la ville » s'appuie sur le fait que, contrairement aux objectifs politiques affichés de « réduction de la fracture urbaine » par l'établissement de diverses politiques fondées sur des mécanismes de discriminations positives (domaine de l'urbanisme, de la scolarisation, des zones franches...), la « fracture urbaine » semblerait s'être dangereusement accentuée par un redoublement d'une véritable « fracture ethnique ». On assiste ainsi à des repositionnements drastiques de pensée et de pratiques dans le champ de la « sécurisation urbaine ».

Pour comprendre les défis conjoints du repositionnement local de la sécurité publique en France en osmose avec le défi d'une insécurité urbaine confinée au mal-vivre des banlieues, dont les « émeutes » du même nom témoignent de façon récurrente (Lagrange H. et Oberti M. (dir.), (2006). *Emeutes urbaines et protestations, une singularité française*, Paris, Presses de science po), les éléments de réflexion que nous avançons nous obligeront à délaissier le domaine des « polices du renseignement » par rapport à la menace terroriste et le domaine de la « police judiciaire ou criminelle » luttant contre la grande criminalité. En effet, ces domaines sont pour l'instant considérés comme peu affectés dans leur légitimité institutionnelle ou dans leur efficacité pratique (Monjardet D. et Ocqueteau F. (dir.), *La police : une réalité plurielle*, 2004, Paris, Doc. fr). En revanche, il convient de s'appesantir sur le domaine plus restrictif de ce que les juristes désignent comme la « police administrative » et sa crise, et que les sociologues désignent comme le domaine de la civilité publique affectée par des perturbations importantes dans le champ de la « protection quotidienne des personnes et des biens » à l'égard de « victimes » dont le statut est devenu totalement brouillé.

Ainsi, les défis posés aux polices de la sûreté urbaine ou « police de sécurité publique », sont bien ceux d'une recherche d'adaptation constante de l'appareil policier public à son terrain naturel d'émergence, la ville, une ville elle-même en pleine mutation. La difficulté principale du cadrage vient de ce que les deux phénomènes n'ont jamais été véritablement pensés conjointement. La politisation du thème « sécuritaire » empêche de comprendre que les objectifs de sécurité urbaine attendus principalement des doctrines d'emploi policières, tant à droite qu'à gauche, divergent de moins en moins d'une alternance l'autre. Les marges de manœuvre respectives au sujet des solutions de la bonne administration policière à repenser dans un contexte urbain mutagène, sont d'autant plus ténues que le vacarme partisan au sujet du lien entre « insécurité civile » et « insécurité sociale » masque mal l'indigence de la réflexion sur leurs causalités respectives. Si toutefois, les deux camps politiques tenus de cohabiter, conviennent depuis les années 1990, qu'il n'existe pas de liberté sans un minimum de sécurité civile, la question reste de savoir à quelles fins et comment mobiliser l'appareil des polices nationales dédiées à la tranquillité publique. Tout porte à penser que le Maire serait devenue la figure politique naturellement au centre du dispositif, alors qu'en réalité, le « centre » n'est toujours pas disposé à en tirer les conséquences qui s'imposeraient, comme dans les autres systèmes de police décentralisés voisins.

La question est-elle en effet de savoir s'il l'on doit faire travailler nos polices nationales à la restauration de la loi et l'ordre urbain pour diminuer l'intensité de l'insécurité civile (le sentiment d'insécurité ambiant et ses manifestations) en les déconnectant des préoccupations de l'insécurité sociale, ou si on doit plutôt laisser au maire, érigé en « nouveau patron de la sécurité locale » (Ferret J. et Mouhanna C. (dir.), *Peurs sur les villes ; vers un nouveau populisme punitif ?* 2005, Paris, PUF), décider lui-même avec ses administrés des connexions

entre les deux phénomènes. Faut-il, oui ou non, le doter d'une force dédiée, susceptible de peser résolument sur l'ensemble des deux dimensions ?

Il s'agit, à notre sens, de sortir d'une réflexion paralysante en essayant de reconnecter des domaines qui furent jusqu'à présent toujours séparés dans des termes politisés, non sans arranger tous les conformismes de la pensée et de la pratique. Sur quels diagnostics relatifs à la nature des effets de la « *fracture urbaine* » faut-il dorénavant partir, afin de faire découler une nouvelle pratique des pouvoirs de police dans l'objectif de restaurer un surcroît de « *tranquillité publique* » ? Autrement dit, que faut-il consentir pour imaginer une vraie démocratisation du fonctionnement de notre appareil de sécurité urbaine local, véritablement articulé aux dimensions de la fracture urbaine et mieux l'affronter pour obtenir des résultats tangibles ?

Le postulat au sein duquel se situent les quelques éléments de réflexion, pistes et jalons qui suivent, part d'une entrée dans une « *troisième voie* », dans la lecture des phénomènes liés à la crise urbaine et à l'insécurité civile, et à leur corollaire, des conséquences pratiques à tirer du rôle de la sécurité publique confrontée à l'effet de « *balkanisation* » locale des producteurs de protection des personnes et des biens.

I - TROISIÈME VOIE

Prenant au sérieux la demande accrue de protection de fractions de plus en plus larges de la société (Lagrange H., De l'affrontement à l'esquive, violences, délinquances et usages des drogues, 2002, Paris, Syros ; Lagrange H., Demandes de sécurité, France, Europe, Etats-Unis, 2003, Paris, Seuil) contre la montée des comportements prédateurs et incivils générant de l'insécurité, une minorité d'analystes tentent d'explorer des nouvelles voies en dépassant « *l'idéalisme de la dénégation* » ou le « *pessimisme de la catastrophe* », pour reprendre les termes de l'un d'entre eux (Peyrat D., Eloge de la sécurité, 2003, Paris, Gallimard ; Peyrat D., En manque de civilité, 2005, Paris, Textuel).

À rebours des diagnostics de « *faillite* » des politiques de prévention et de « *réussite* » des « *politiques de répression ou de dissuasion* », d'innombrables pratiques sociales innovantes se cherchent encore leurs témoins systématiques et leurs théoriciens. Elles se déploient d'abord autour de deux nouvelles dimensions : la « *participation des habitants* » dans les politiques de la ville, et la « *professionnalisation des métiers de la médiation* », en veille sociale et sécuritaire.

La première se demande comment faire pour que la mobilisation des habitants enrôlés selon des techniques qui pourraient s'apparenter aux techniques transposées d'« *empowerment* » américaines (au sens anglo-saxon, la recherche d'un effet de démocratisation du service public par une augmentation du pouvoir collectif des usagers), devienne plus admissible dans un contexte hexagonal acceptant assez mal les mobilisations « *communautaires* » à ce sujet (Donzelot J, Mevel C., Wyvekens A., Refaire la ville ou remettre les gens en mouvement, 2002, Esprit, 12, 163-176). Par le biais de ce genre d'interrogations frontales, on commence en effet à mieux comprendre les blocages idéologiques de l'intégration par la participation des habitants au sein de la « *politique de la ville* » (Estèbe P., L'usage des quartiers, géographie et action publique dans la politique de la ville, 1989-1998, Thèse de doctorat, 1999, Paris X Nanterre ; v. aussi, Estèbe P., L'habitant ou le cher disparu. Disparition, apparition et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France, Cahiers de la sécurité intérieure, 2002, n° 49, p. 151-171).

En effet, pour ces analystes, ce type de mobilisations resterait

encore illusoire, s'agissant d'une sorte de « *devoir imposé par la loi* », à défaut d'être le moment de la construction d'un pouvoir citoyen (Avenel C., Sociologie des « *quartiers sensibles* », 2004, Paris, Seuil, p. 112). Si le diagnostic est souvent pessimiste, au moins a-t-il le mérite d'être correctement posé. En effet, beaucoup d'indices témoignent de ce que les populations des quartiers d'habitat social dégradé qui n'entendent pas se résigner à l'insécurité civile, sont prêtes à se mobiliser autour d'actions visant à restaurer de la sécurité (Peyrat D., Habiter, cohabiter, la sécurité dans le logement social, Rapp. à Marie-Noëlle Lienemann, secrétariat d'État au Logement, 2002).

Nous avons par ailleurs diagnostiqué divers facteurs de blocage surmontables en recensant des expériences prometteuses de concertation dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain (Ocqueteau, F., Mutations sociales et transformations des contrôles policiers, efficacité, résultat, performance, 2005, Liaisons sociales, 126, 58-67). Rosenberg et Carrel (Rosenberg S., Carrel M., Face à l'insécurité sociale, désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics, 2002, Paris, La découverte) par exemple, ont montré la richesse du potentiel mobilisateur d'habitants payés dans l'expérience de « *groupes de qualification mutuels* » pour trouver des solutions collectives aux problèmes laissés sans solution par les services urbains. J'ai montré l'existence de pratiques missionnaires minoritaires prometteuses parmi les cadres de la police au sein d'expériences de partenariats dans la réforme dite de « *police de proximité* » (Ocqueteau F., L'identité professionnelle d'un corps en mutation : les commissaires de police, 2005, La Plaine Saint Denis, INHES, rapport ronéo ; voir aussi, Tiévant S., Les savoir-faire en police urbaine de proximité, 2000, Paris, IHESI, ronéo). Une autre option institutionnelle se cherche un second souffle depuis la fin de l'expérience dite des adjoints de sécurité et d'agents locaux de médiation sociale (ADS et ALMS). Depuis 2002, en effet, la réflexion et la pratique d'institutionnalisation des métiers de la médiation sociale (agents de prévention et de médiation présents dans les espaces publics et ouverts au public, agents d'ambiance dans les transports, correspondants de nuit, médiateurs sociaux et culturels, coordonnateurs d'équipes de médiation par exemple), ne semblaient plus occuper le devant de la scène et des médias. Pourtant la réflexion initiée par le rapport Brévan et Picard (Brévan C. et Picard P., Ville, une nouvelle ambition pour les métiers, Rapp. au ministre délégué à la Ville, 2000, Paris, Doc. fr.) s'est prolongée par une démarche d'approfondissement institutionnel commune de la Délégation interministérielle à la ville et du Centre national de la fonction publique territoriale (DIV et CNFPT, La médiation sociale, une démarche de proximité au service de la cohésion sociale et de la tranquillité publique, 2004, Lille, Repères). Elle constitue une préfiguration prometteuse d'un approfondissement de ces métiers dans une optique de stabilisation de leur statut, gage d'une meilleure identité professionnelle préalable à l'évaluation de leur efficacité.

Quelles que soient les alternances politiques, les métiers de la médiation entre institutions et publics creusent un chemin de nécessité, en dépit des conflits d'interprétation récurrents concernant leurs diverses finalités, sous la direction des coordonnateurs de sécurité locaux (Bailleau et alii, 2005, *précit.*). Il est bien évident que d'autres pratiques innovantes sont également apparues, jusqu'à l'entrée de « *travailleurs sociaux* » dans les commissariats de police (Rudolph L., Un travailleur social dans un commissariat, Informations sociales, 2001, n° 92, p. 42-51, 2001). Le travail des « *gardiens de la paix* » d'ilotage, amenés à se rapprocher des populations précaires

en demande de sécurité (Lagrange H., Demandes de sécurité, France, Europe, Etats-Unis, 2003, Paris, Seuil) s'inscrit dans cette perspective. La frontière naguère tranchée entre travail social et pratiques de police renouvelées se dissout progressivement, non sans résistances de part et d'autre, avec l'apparition de pratiques sociales innovantes que d'aucuns qualifient de « métiers flous », une nécessité structurelle pour reconnecter la maîtrise d'œuvre de politiques de plus en plus souvent contradictoires (Jeannot G., Les métiers flous, travail et action publique, 2005, Toulouse, Octarès).

II - MIEUX RAPPROCHER LA POLICE DES ATTENTES CITOYENNES

Depuis un quart de siècle, les observateurs du fonctionnement policier sont frappés par le discours de réforme permanent de l'adaptation de la police publique, et en même temps par l'apparent immobilisme de cette institution face aux demandes de la société française (Monjardet et Ocqueteau, 2004, *précit.* ; Ocqueteau F. (2004), Polices entre Etat et marché, Paris, Presses de science po). Au milieu des années 1970, les délinquances d'appropriation contre les biens sont devenues un phénomène majeur de la société, et l'on commence à s'apercevoir que les polices urbaines font preuve d'une inadaptation manifeste pour les contenir. On sait que le rapport Peyrefitte de 1977 avait déjà pointé le retard des implantations policières par rapport au développement urbain, la médiocre qualité des relations entre police et population et l'insuffisance de formation des policiers. Cette analyse fut reprise au début des années 1980 par le rapport Belorgey et surtout, à l'intérieur même du ministère, par des constats ayant ouvert la charte de la formation de la Police Nationale.

Les années 1980, à 1990 ont connu une suite ininterrompue d'innovations et de réformes visant à reconstruire une police urbaine plus proche des demandes de la population et susceptible de contrer la montée d'un sentiment d'insécurité dont la traduction politique reste assez ravageuse pour les forces politiques traditionnelles : plan Joxe de modernisation (1985), loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité dite loi LOPS (L. n° 95-73, 21 janv. 1995, JO 22 janv.) qui consacra institutionnellement la pratique de co-production de la sécurité par les partenariats locaux, et leurs diverses dimensions légales : colloque de Villepinte (1997) qui lança les contrats locaux de sécurité et la réforme de la « police de proximité ». Puis, à la suite des attentats américains, lois Vaillant de la sécurité quotidienne (L. n° 2001-1062, 15 nov. 2001 relative à la sécurité quotidienne, JO 16 nov.), lois Sarkozy I (L. n° 2002-1094, 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, JO 30 août) et Sarkozy II (L. n° 2003-239, 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, JO 19 mars) et ses corrélats en matière judiciaire (L. n° 2002-1138, 9 sept. 2002, d'orientation et de programmation pour la justice, dite « Perben I », JO 10 sept. et L. n° 2004-204, 9 mars 2004, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben II », JO 10 mars) symptôme d'un durcissement de l'appareil répressif désemparé par la montée des niveaux de violence aux personnes liés aux prédatations de masse et aux insécurités subséquentes, mettant à mal les fondements de la socialité ordinaire.

Parallèlement à ces réformes policières successives, un référentiel interministériel transversal a fini par s'imposer dès 1995 : la réponse aux délinquances locales ne peut plus être laissée à la gestion de la seule police. Si les « délinquances » progressent, ce n'est pas du seul fait de l'impuissance policière, c'est d'abord à cause de dysfonctionnements sociaux

majeurs. Aucune « institution » ne détient plus à elle seule la capacité à solutionner un problème qui la déborde de toutes parts, de sorte que la coordination des partenaires de proximité est devenue une nécessité absolue : école, famille, habitat, notables, justice, travailleurs sociaux... Le colloque de Villepinte « *des villes plus sûres pour des citoyens libres* » (1997), a marqué le point d'orgue de cette prise de conscience. Il a fixé pour les années suivantes (1998-2002), une doctrine d'action en cinq modalités dont l'objectif était de redonner à la police urbaine les moyens de construire une « *police citoyenne plus proche de la population* » : territorialisation et fidélisation des agents aux quartiers ; contact permanent avec la population ; polyvalence du métier (en prévention, dissuasion, répression) ; responsabilisation de chaque policier ; meilleur service rendu au public.

Remarquons que sous ce label de « *proximité* » (rapprochement local d'une police fidélisée à certaines zones urbaines désertées), cette doctrine tablait surtout sur un rapprochement géographique des gardiens de la paix avec les divers habitants des quartiers en systématisant trop rapidement des pratiques informelles d'ilotage antérieures. Mais ce n'est évidemment pas la seule modalité possible du « *rapprochement* ». Il existe en effet d'autres déclinaisons de cette approche (CSI, 2000) : la proximité peut être liée à la recherche d'une réactivité plus rapide de la police aux appels de la population, cette dimension nourrissant la pensée logistique d'une meilleure performance policière en prévention situationnelle. Une autre option se fraie un chemin plus complexe : l'idée d'une proximité « *culturelle* » des policiers à l'égard des populations « *black, blanc, beur* » qu'ils sont censés contrôler, surveiller, contenir, aider. Si l'idée de créer dans un premier temps des « *emplois de sécurité jeunes aux couleurs de la France* » est apparue en 1999, son usage n'eut qu'un très faible impact à travers de dispositif des CODAC, et fut très rapidement mis en sommeil... Il faudra sans doute du temps avant qu'elle ne refasse son apparition et que l'idéal d'intégration républicaine qui gouverne notre pacte social et nos institutions admette le principe d'une dose de « *discrimination positive* » non plus seulement territoriale, mais également à composante ethnique, pour des candidats désireux de rejoindre aussi les rangs de la police (Begag A. La République à ciel ouvert, rapp. au ministre de l'Intérieur 2004, www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000615.shtml).

Par delà ces « *soucis* » d'une sécurité publique condamnée à se montrer plus proche des habitants citoyens (Burlen K., Citoyen-usager, 2003, Paris, l'Harmattan), qu'ils soient « *auteurs* », « *victimes* » ou autres, et par delà la nécessité d'un besoin constant de renouvellement de l'action de médiateurs entre fonctions d'urbanité et d'ordre en public de l'autre (Kirzbaum T., Services publics et fractures de la ville. La « *pensée publique* » entre diversité, éclatement et souci du rapprochement, Sociologie du travail, 2004, 46, p. 224-260), reste qu'un dilemme plus fondamental est posé à notre institution policière centralisée. Comment assurer l'adaptation aux spécificités et contraintes locales des détachements d'agents d'une administration policière qui n'a, *in fine*, de comptes à rendre qu'à l'État central, et à ses préfets, et quasiment à personne d'autre, en termes d'« *accountability* » ?

Deux questions encore taboues ne doivent jamais être déconnectées : la première est liée aux modalités pratiques de la rénovation urbaine ; la seconde aux débats sur une réelle municipalisation de la police de tranquillité publique.

III - INVENTER UNE PRATIQUE DE « POLITIQUE POUR LA VILLE » EN RÉNOVATION URBAINE

D'une manière générale, peut-on penser les questions de sécurité – sûreté, en dehors d'une réflexion sur la « *crise de la question urbaine* », en débattant d'une nouvelle « *politique de la ville* » ou bien plutôt d'une « *politique pour la ville* » à réinventer ? Autrement dit, à quelle condition peut-on s'attendre à des effets positifs, au sujet des actuels projets de rénovation urbaine ?

Si l'on admet que la politique de la ville qui désignait « *les procédures d'action visant les quartiers, c'est-à-dire une partie de l'espace urbain où l'autorité de l'Etat est périodiquement mise en cause par des violences ou des émeutes* » (Donzelot J., *Quand la ville se défait, quelle politique face à la crise des banlieues ?* 2006, Paris, Seuil), peut-on se contenter d'inventer des solutions sécuritaires d'occupation de l'espace, sans jamais se préoccuper des solutions continues à des symptômes ?

Les meilleurs observateurs de la ville ont montré que les populations urbaines étaient devenues en France très clivées entre elles : d'un côté, les « *gentrifiés* » (une population qui maîtrise bien les flux et réinvente des centres ville conçus comme des îlots de paix où ils se sentent en sécurité) ; de l'autre, des populations « *reléguées* » (ayant une très faible maîtrise des flux, des gens confinés et enfermés, et profondément insécures) ; entre ces deux pôles extrêmes, un marais qui cherche à échapper, par divers mécanismes, aux phénomènes de peur et de relégation ethnique et sociale, en conjurant dans ses pratiques d'habitat, le spectre d'une mixité urbaine largement vécue comme un appauvrissement de sa propre condition (Donzelot J., 2006, *précit.*). Cette population contesterait les présupposés des projets de mixité urbaine tels qu'ils sont promus par la loi SRU. Le sociologue François Dubet en a récemment émis un diagnostic cruel, faisant remarquer que les fractions les « *intégristes de l'intégration républicaine* » parmi les classes moyennes, tout en se vivant sur un mode « *libéral* » en accord avec le principe de gauche de mixité sociale, souhaitent en définitive que les exclus, les pauvres et les étrangers se montrent encore plus « *républicains* » qu'elles-mêmes (Dubet F., *Le retour à l'ordre et après ?* in Belaid C. (dir.) *Banlieues, lendemains de révolte*, 2006, Paris, Regards-La dispute, p. 57-68).

Cette fragmentation des populations urbaines est-elle un phénomène irréversible susceptible de déboucher sur la constitution de « *gated communities* » à l'américaine, où les gens auraient tendance à pratiquer la sécession les uns envers les autres, en cherchant à voisiner selon de purs critères affinitaires voire identitaires (Maurin E., *Le ghetto français, enquête sur le séparatisme social*, 2004, Seuil) ? Ou peut-on encore conjurer le danger de ce qui apparaît, en France, comme une dérive sécessionniste inadmissible - alors que dans le silence, cette tendance émerge bel et bien -, en actionnant des leviers et des ressources articulées à une visée d'intégration républicaine « *souple* ». En admettant par exemple la nécessité d'un dosage de multiculturalisme bien compris dans les pratiques de voisinage et au sein des institutions locales ? Comment faire pour que, sur leurs lieux de vie, des habitants puissent définir ce qui est bon pour eux en matière de sécurité, plutôt que d'assister passivement au fait que leur parole soit confisquée par un pouvoir municipal qui prétendrait mieux savoir ce qui serait bon pour eux ?

Une piste radicale, qui devra être prise au sérieux et méditée à l'avenir, vient d'être suggérée par deux spécialistes des politiques urbaines, se penchant sur la nouvelle politique de rénovation (Oblat T., *Gouverner la ville*, 2005, Paris, PUF ; Don-

zelot J., 2006, *précit.*). Puisque « l'échec » des objectifs de la loi de 1999 sur l'intercommunalité, – via les EPCI au périmètre d'action très restrictif – est désormais patent (Donzelot J., *Une politique pour la ville*, Esprit, 2005, n° 10, p. 135-156), ne faudrait-il pas, à moyen terme, s'acheminer vers l'instauration d'un conseil d'agglomération élu au suffrage universel direct ? Cette suggestion radicale et réaliste se justifie chez ces auteurs, de la façon suivante : « *L'agglomération* » n'aura sans doute jamais la faculté d'agir sur les montants de la redistribution prévue par les textes prônant un surcroît de mixité sociale, mais au moins cette instance démocratique, appelée de leurs vœux, pourrait-elle avoir son mot à dire sur les modalités de la redistribution dont elle contrôlerait la redevabilité, à partir des diagnostics émis au sein des agences locales de rénovation urbaines prévues par les textes récents. Ces agences seraient sans doute beaucoup mieux à même de confronter les initiatives urbaines municipales avec le point de vue des habitants des quartiers concernés, objets des rénovations nécessaires. Ce qui pourrait peut-être mettre un sérieux coup de frein aux pratiques dites des votes protestataires aux extrêmes des « *confinés* » ou du « *vote avec les pieds* » de ceux qui peuvent encore se mouvoir...

IV - DÉCENTRALISER RÉELLEMENT LA SÉCURITÉ PUBLIQUE : DEUX PISTES

Comment mieux ré-ancrer la sécurité au plan local, en prenant appui sur l'héritage des structures administratives existantes, sachant que les utopies révolutionnaires ne sont plus de mise ? La commune, et laquelle, est-elle, oui ou non, le lieu administratif à partir duquel doivent être repensés l'ensemble des dispositifs de production de la sécurité des personnes et des biens, comme l'affirment, sans y croire, les doctrines gouvernementales sur le papier ? Elles font du maire « *l'autorité de pilotage de la prévention* », alors que les instructions données aux préfets montrent leur intervention systématique pour définir avec les maires les priorités dans chaque conseil local, au nom du fait que « *l'État reste comptable de la même politique* » ?

Bref, la municipalisation de la police de tranquillité sera-t-elle la « *solution* » pour mieux combattre l'insécurité urbaine ? Il est certain que les polices municipales sont déjà dans le paysage (Malochet V., *Les policiers municipaux, les ambivalences d'une profession*, Thèse pour le doctorat de sociologie, 2005, U. Bordeaux), et la loi de 1999 a sans doute contribué à en rehausser la légitimité. Au nombre de 20 000 agents, leurs effectifs restent encore assez faibles et très disséminés, comparativement aux effectifs de la police et de la gendarmerie nationale. Répressives, préventives ? On en débat à l'infini. En réalité, elles ne font pour l'instant que pallier des mauvaises solutions structurelles du centre à l'égard des usages de la police et de la gendarmerie nationales au plan local, et notamment celle de la mauvaise répartition de leurs effectifs en zones où sont localisés les « *points chauds* » les plus problématiques. Par ailleurs, au delà du désir politique local d'en mobiliser, la création de polices municipales se heurte aux inégalités de richesses fiscales entre les communes. En conséquence de quoi c'est encore l'appel aux ressources de la de la protection privée du patrimoine municipal qui reste la norme, un marché d'aubaine florissant pour les prestataires de services spécialisés (Ocqueteau F., 2004, *précit.*). Chacun sent bien que ce ne sont là pour l'instant que des pis-aller, même si l'idéologie de la prévention situationnelle déconnectée de la prévention sociale fonctionne comme un référentiel majeur à courte vue, tel un cautère sur jambe de bois.

Et pourtant, s'agissant des entreprises de protection privée doublées de dispositifs de surveillance à distance mettant à contribution les finances locales, les pouvoirs des instances décisionnaires sur les performances de ces dispositifs restent intacts, les préfets étant érigés en seuls juges et contrôleurs de leurs utilisations sécuritaires alors que l'État n'est plus le payeur. Ce ne sont là que des expédients ne répondant pas aux vrais enjeux.

Jusqu'où renforcer le rôle du maire comme « *pilote local de la prévention et de la tranquillité publique* » en vertu du principe « *qui paie dirige* » ? Cette doctrine peut-elle aller jusqu'à les voir se doter d'une véritable police de tranquillité, budgétée sur les finances locales, comme les lobbyistes et propagateurs de cette théorie la répandent (tel par exemple, le Forum français de la sécurité urbaine), lesquelles exactement, et jusqu'à quel niveau ?

Le spectre de la figure du « *maire shérif* » étant encore en France un puissant repoussoir (à droite comme à gauche), est-il possible d'aller plus loin sur cette question encore éminemment taboue d'une vraie décentralisation des pouvoirs ? Deux types de solutions semblent pour l'instant se dégager à ce sujet.

- Dans la récente littérature sociologique des spécialistes, une solution institutionnelle est apparue, tirée des enseignements critiques de l'approche jacobine expérimentée par la gauche dans la réforme dite de la « *police nationale de proximité* », aussi peu satisfaisante que son avatar de droite : « *la sécurité de proximité* ». Le sociologue Sebastian Roché estime notamment que les petites délinquances répétitives les plus problématiques en France étant situées dans le bassin de l'agglomération, la seule option qui reste désormais à l'État central serait d'accepter le principe d'une « *élection au suffrage universel direct d'un exécutif d'agglomération, en le dotant de réels pouvoirs de répression et de prévention* » (Roché S., *Police de proximité, nos politiques de sécurité*, 2005, Paris, Seuil). Ce pavé dans la mare n'a pas eu de grand retentissement pour l'instant, et sans doute est-il urgent d'attendre... que l'idée fasse son chemin.

- Une deuxième solution essaie de répondre à la question de la réforme de l'institution policière, dont le corporatisme puissamment conservateur expliquerait, pour une large part, l'avortement de maintes réformes des forces de police. Elle acte la nécessité de promouvoir un réel rapprochement des agents répondant aux besoins concrets des populations locales, au sein des procédures ciblées de concertation avec les autres acteurs de la prévention et de la régulation des « *troubles* » et « *incivilités* » urbaines soucieux de ne pas reconduire les mauvais calibrages urbains ou solutions préalablement tentées. Une fraction de hauts fonctionnaires de la police de sensibilité « *sociale* » s'est récemment exprimée confidentiellement à ce sujet (*Association pour la sécurité dans la démocratie*, 2005). Ses travaux partent d'un constat de désaccord avec les solutions radicales précédentes qui mettraient en péril « *l'unité républicaine de la police nationale civile* ». Sa réflexion semble plutôt vouloir tableter sur une démocratisation des structures administratives existantes, en cherchant à redonner la priorité aux services de sécurité opérationnels, installés sur les territoires de la commune, du canton et de l'agglomération. Son constat est courageux : les gros bataillons des agents concernés, qui dépendent des DDSP (directions départementales de la sécurité publique), sont encore trop souvent considérés comme accomplissant les métiers les moins valorisants de la police. On y convient que les « *structures administratives des départements, régions ou zones ne peuvent plus suffire à an-*

crer la sécurité en réponse aux besoins des populations ». Cette association suggère en conséquence une nouvelle modalité de décentralisation politique et policière au niveau de la commune, du canton, de l'agglomération. Que soit inventée une police territoriale dépendant des trois acteurs administratifs devenus incontournables au sein des CLS ou des CLSPD, en trois pôles simplifiés : les unités de police d'intervention et de renseignement continueraient de dépendre du seul Préfet ; les unités de police d'investigation dépendraient de l'autorité du seul Procureur ; et les unités de police de proximité dépendraient de l'autorité du seul Maire⁽¹⁾. Ces trois acteurs se concerteraient deux fois l'an pour répartir effectifs et objectifs d'une police territoriale entièrement renouvelée. Il est par ailleurs suggéré que l'intervention et l'investigation soient des fonctions unifiées pour la Gendarmerie.

À la différence de l'option radicale défendue par S. Roché (« *l'agglomération* » comme centre décideur d'où devrait procéder la légitimité de la répartition de l'architecture des pouvoirs de police urbaine), cette association ne se prononce pas sur l'opportunité préalable de mettre fin au dualisme historique des deux polices (police et gendarmerie nationales), même si les hauts fonctionnaires concernés concèdent que la montée du défi de l'insécurité périurbaine montre que les deux agences sont de plus en plus souvent confrontées à des problèmes d'adaptation identiques...

Ce ne sont encore là que des solutions balbutiantes qui semblent pourtant aller dans le sens d'un nouveau type de décentralisation ou de déconcentration administrative de la police d'État. Ou plutôt des principes directeurs performatifs qui ne disent évidemment pas grand-chose des bouleversements latéraux dans la répartition d'autres pouvoirs que ces options induiraient. On remarquera simplement que cette prise de position interne à l'organisation policière devrait s'accompagner d'une mesure plus révolutionnaire encore. En effet, le collectif associatif se prononce sur la nécessité de mettre fin aux procédures de recrutement et de formation organisés en milieu fermé par la DAPN (direction de l'administration de la police nationale) dans le colloque singulier de la « *cogestion* » des carrières avec les syndicats. Les documents suggèrent, d'une part, que les concours de recrutement devraient être organisés séparément par les différentes institutions d'emploi des acteurs de la sécurité (P.N., G.N., Collectivités territoriales, sociétés de sécurité privée) avec des jurys ouverts sur la société civile ; d'autre part, que les formations basées sur des qualifications professionnelles soient assurées par l'Éducation Nationale, dans les cadres scolaire et universitaire, plutôt qu'au sein d'écoles de police qui ne feraient que perpétuer une culture policière repliée sur elle-même, et tirant sa légitimité de sa seule connaissance théorique du droit procédural policier. Autant d'habitudes qui ne feraient qu'interdire le besoin de d'expérimenter et de pérenniser des innovations collectives dans la résolution de problèmes (problem solving) en vue de restaurer le domaine de la tranquillité urbaine liés aux désordres locaux : « *bac pro* » pour l'exécution, « *licence* » pour l'encadrement, « *master/doctorat* » pour commissaires.

(1) Comme dans toutes les déclarations d'intention, on reste sur sa faim. Jamais n'est-il fait directement mention de la question de l'échelle à laquelle ces nouveaux services devraient être gérés (commune, intercommunalité...). De ce point de vue, les solutions propagées varient selon les intérêts des acteurs en présence : à la préférence communale défendue par l'Association des Maires de France, s'oppose par exemple la prise en compte de l'échelon intercommunal défendue par l'Association des Maires des Grandes Villes de France et l'Association des Communautés de France.

CONCLUSION

Une conviction doit se répandre plus largement dans un contexte français où la suspicion policière est toujours de mise *a priori*, alors qu'il faut indéfiniment œuvrer à la banalisation du fonctionnement de l'institution policière, comme il en va au sein des autres nations qui réussissent mieux dans la maîtrise de ce mystérieux équilibre de la réassurance protectrice. Elle repose sur la conviction que tant que l'établissement des diagnostics extérieurs aux institutions au sujet de la crise urbaine et de la crise d'adaptation de notre appareil policier aux défis locaux, ne seront pas référés aux blocages sociaux et institutionnels des appareils de lutte et/ou de prise en charge des problèmes, les solutions actuellement imaginées par l'État central seront condamnées à l'inefficacité et à produire de la désespérance. Et cela, si elles n'y associent pas plus étroitement les remèdes possibles imaginés par l'ensemble des composantes d'une société locale restant toujours à l'extérieur du jeu. Pour s'acheminer vers une plus grande décentralisation de la police de sécurité urbaine, il convient donc de ne pas se limiter à cette marche à front renversé de l'État qui consiste pour l'instant en l'exploration de trois types de solutions à courte vue :

1/ élargissement progressif, à doses homéopathiques, des pouvoirs des policiers municipaux ;
2/ étroit contrôle des domaines et styles d'intervention de polices municipales étoffées, par le truchement de commissaires détachés de la police publique (expérience de la ville de Lyon) ;
3/ maintien dans un statut de la fonction publique « *inférieur* » des policiers municipaux par rapport aux fonctionnaires de police d'État pour prévenir chez ces derniers les frondes syndicales. Il faut travailler à apaiser les inquiétudes collectives entretenues au sujet du prétendu danger d'apparition de « *gardes prétoriennes* » (et du risque de corruption subséquente) en transférant les mécanismes d'allégeance des agents municipaux moins à leur chef naturel (le maire ou le chargé de mission sécurité) qu'à une grille de la fonction publique territoriale, en formant tous les fonctionnaires de police municipaux dans un moule universitaire commun à celui des policiers d'État. Et rester attentif à ne pas recréer de « *corporatisme municipal* » avec le risque que les policiers municipaux veuillent ressembler aux policiers d'État, alors que, jusqu'à présent, leur atout principal est de se voir recrutés dans un milieu naturel d'interconnaissances local qui, seul, leur assure un surcroît de légitimité populaire. ◆